FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

DIEGO FERNANDES BARBOSA

A TUTELA JUDICIAL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GOVERNANÇA DA ÁGUA:
o processo judicial como instrumento para garantir a paridade nos comitês de bacia estaduais

SÃO PAULO
2024

DIEGO FERNANDES BARBOSA

A TUTELA JUDICIAL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GOVERNANÇA DA ÁGUA:

o processo judicial como instrumento para garantir a paridade nos comitês de bacia estaduais

Trabalho de Conclusão de Curso, sob orientação da Prof. Drª. Tarcila Reis Jordão, apresentado à FGV Direito São Paulo como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

SÃO PAULO

2024

DIEGO FERNANDES BARBOSA

A TUTELA JUDICAL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GOVERNANÇA DA ÁGUA:
o processo judicial como instrumento para garantir a paridade nos comitês de bacia estaduais

Trabalho de Conclusão de Curso, sob orientação da Prof. Dra. Tarcila Reis Jordão, apresentado à FGV Direito São Paulo como requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Assinaturas:

_____

Profª Dra. Tarcila Reis Jordão (Professor Orientador)

_____

Profª Dra. Eloísa Machado de Almeida (Examinadora 1)

_____

Profª Dra. Maria Cecília de Araújo Asperti (Examinador 2)

Nota Final: Aprovado

São Paulo, 22 de novembro de 2024

Aos que lutam pelo planeta

Dedico este trabalho aos povos originários sul-americanos e aos ambientalistas de carne e osso, que, por meio de seus corpos e ativismos, realizam a Participação Social na Governança Ambiental, ainda que muitas vezes não sejam convidados a opinar - ou quando convidados, tenham sua opinião ou vivência tradicional desconsiderada na ecologia de saberes da tomada de decisão. Como nos alerta Davi Kopenawa em seu livro "A Queda do Céu", as florestas e os povos da floresta, defensores da natureza, são o que sustentam o céu para que este não desabe sobre nossas cabeças. Os povos tradicionais e ambientalistas são fundamentais para a democracia, necessitam de arenas participativas seguras, canais de denúncias, e proteção judicial eficaz, para atuarem em defesa da natureza e do controle social, em todas as esferas de governo e todos os poderes da República.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a meus pais, Nelson e Cristina, por sempre me apoiar em todas as decisões, minha madrinha tia Cely por ser uma segunda mãe, e minha tia Marly, inspiração dos estudos superiores. Agradeço aos meus ancestrais, que prepararam esta terra antes de eu pisar.

Agradeço a todos os professores que tive ao longo da minha formação, a lista é extensa, sou quase um eterno estudante universitário desde 2004, e agora 20 anos depois concluo o Curso de Direito na Fundação Getulio Vargas de São Paulo.

Agradeço a FGV por ter me oferecido a Bolsa Presidência para a graduação em Direito. Agradeço a Coordenação do curso de Direito em nome do Prof. Roberto Dias, pela criação do curso e suas constantes renovações. Agradeço a Endowment Direito, em nome das fundadoras Marina e Luísa, por se ocuparem de garantir que os bolsistas do curso de Direito tivessem todo o amparo necessário.

Sou imensamente grato a Vida Maria Homem da Costa, por abrir as portas de sua casa no Edifício Helena Maria, para eu habitar e crescer livre neste período de formação, por acreditar que eu seria aprovado no vestibular da FGV quando nem eu acreditava, e sempre me botar para cima, me elogiando e me estimulando a perseguir os meus sonhos.

Gostaria de agradecer meu companheiro Alexandre Frédéric, por aparecer me abrir as portas da sua vida com sua gatinha Tippi no período do intercâmbio, para que eu pudesse estudar e desenvolver habilidades, e por entender esta fase de estudante sempre ocupado.

Agradeço aos povos indígenas que mantém os saberes ancestrais e a floresta de pé, resistem ao genocídio colonial ainda em curso, e nos enriquecem com outros modos de ver, outras cosmovisões. Agradeço a Abya Yala, nossa Améfrica Ladina, segundo Lélia Gonzalez, o termo para fazer justiça e incluir as raízes indígenas e africanas do subcontinente latinoamericano, além de nos entendermos enquanto unidade de planejamento suprarregional hídrica e políticamente.

Agradeço à minha orientadora Tarcila, pela disponibilidade e paciência, apontar comentários tão pertinentes para afunilar as ideias e não me perder do campo do Direito.

Agradeço à todas as pessoas que contribuíram para eu finalizar esta graduação, os invisíveis, que garantem o transporte, segurança, a limpeza das salas, bedéis, técnicos e pessoal do administrativo, os bibliotecários sempre atenciosos e disponíveis para ajudar, os colegas de classe e principalmente todos os professores e professoras. Muito Obrigado!

RESUMO

Este trabalho se estrutura em cinco capítulos sobre históricos e conceitos relacionados com a Participação Social na Governança da Água, para isso traça um panorama histórico da hidropolítica no Brasil, as ondas de ecologização da política no mundo, as origens da Participação Social no Brasil, o modelo brasileiro de gestão da água e o surgimento do subsistema processual de demandas coletivas. Este último capítulo inclui a análise do Estudo de Caso da Tutela Judicial da representatividade da sociedade na composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado de São Paulo. O trabalho mapeou os argumentos das principais peças e decisões de cinco Ações Civis Públicas visando a anulação de artigos dos estatutos dos comitês por ofensa ao art. 39 da Lei 9.433/97. Como resultado, quatro das cinco ações analisadas prosperaram e tiveram suas decisões confirmadas pelas Câmaras Reservadas ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sendo os comitês de bacia obrigados a adequar seus estatutos e sua composição. A ação que não prosperou, teve Sentença de primeiro grau favorável, mas foi reformada pela 10ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que diferentemente das outras Câmaras de Direito Público, não declinou da competência para julgar causas que envolvam direitos difusos e leis ambientais, competência exclusiva das Câmaras Reservadas ao Meio Ambiente. O trabalho teve foco em verificar a existência da antinomia aparente entre a Lei Federal 9.433/97 e a Lei Estadual 7.663/91, e a conclusão é de que não existe a antinomia, uma vez que a Lei Estadual prescreve limite de votos dos subsegmentos da sociedade civil, e a Lei Federal, o limite do número de membros do segmento Estado. Ainda que não exista antinomia, para dirimir as dúvidas sobre qual regra deve prevalecer, foi declarado incidentalmente inconstitucional o Art.24 da Lei Estadual 7.663/91 na Sentença da Ação Civil Pública contra o Comitê de Bacia Hidrográfica da Baixada Santista, decisão que foi confirmada pela Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e aguarda julgamento nos tribunais superiores.

Palavras-chave: governança da água, participação social, representatividade, comitê de bacia hidrográfica, ação civil pública.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Leis de Recursos Hídricos comparadas…….……..…….…….35
Tabela 02 - Escada da participação de Arnstein…….……..……..……56
Tabela 03 - Espectro da Participação IAP2…….……..…….……..……57
Tabela 04 - Movimentação ACP CBH-BPG …….……..……..……..……79
Tabela 05 - Movimentação ACP CBH-PCJ…….……..…….…..……88
Tabela 06 - Movimentação ACP CBH-AT…….……..…….….…….……...103
Tabela 07 - Movimentação ACP CBH-BS…….……..…….….……..……..…114
Tabela 08 - Movimentação ACP CBH-SM…….……..…….….….……..123
Tabela 09 - Composição CBH-BPG Antes e Depois…….……..……..…128
Tabela 10 - Composição CBH-PCJ Antes e Depois…….……..…….……..…130
Tabela 11 - Composição CBH-BS Antes e Depois…….……..…….….…….…..131
Tabela 12 - Composição CBH-SM Antes e Depois…….……..…….….……..…131

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Despejo de efluente no Ribeirão Araraquara ……..……...……11
Figura 02 - Garça alimentando-se no Ribeirão Araraquara…….……...…….…….11
Figura 03 - Dominialidade dos corpos d'água no Brasil…….……...…….……..20
Figura 04 - Aguadeiro…….……...…….……...…….……...……...27
Figura 05 - Água vai! Água vai! Água vai!…….…….……...……....28
Figura 06 - Rio Cuyahoga em Cleveland pega fogo em 1952…….……...…….…….39
Figura 07 - Nascer da Terra (*Earth rise*)…….……...…….……...……..….40
Figura 08 - Primeira Cúpula da Terra em Estocolmo…….……...…….…….….41
Figura 09 - Recomendações de Mar del Plata…….…….43
Figura 10 - Cartaz de Henfil …….……...…….……...…....51
Figura 11 - Matriz Institucional do SINGREH…….……...…….……...…….59
Figura 12 - Total de Comitês de Bacia Hidrográfica no Brasil…….……...…….…60
Figura 13 - Interseção entre Comitês estaduais e Comitês interestaduais 2022……...……...61
Figura 14 - Divisão Hidrográfica do Estado de São Paulo…….……...……...……76
Figura 15 - Composição dos CBHs segundo interpretação da Lei 7.663/91…….…….…127
Figura 16 - Composição dos CBHs segundo a Resolução 05/2000 do CNRH…….…..127
Figura 17 - Proporção de municípios - Conselho Municipal de Saneamento Básico……....138

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP - Ação Civil Pública

ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

ARSESP - Agência de Regulação de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo

BNH - Banco Nacional de Habitação

CBH – Comitê de Bacia Hidrográfica

CBH-AT - Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê

CBH-BS - Comitê de Bacia Hidrográfica da Baixada Santista

CBH-BPG - Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Baixo Pardo e Grande

CBH-PCJ - Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí

CBH-SM - Comitê das Bacias Hidrográficas da Serra da Mantiqueira

CNAE - Conselho Nacional de Águas e Energia

CNAEE - Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica

CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos

CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente

CONSEMA - Conselho Estadual de Meio Ambiente

CRH - Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo

CPC - Código de Processo Civil

DAEE – Departamento de Águas e Energia Elétrica

GAEMA – Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente

GIRH – Gestão Integrada de Recursos Hídricos

IBAD - Instituto Brasileiro de Ação Democrática

IC - Inquérito Civil

IPES - Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais

LAI – Lei de Acesso à Informação

MPSP – Ministério Público do Estado de São Paulo

MPF – Ministério Público Federal

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

OFB - *Office français de la Biodiversité*

ONU - Organização das Nações Unidas

PDE - Plano Diretor Estratégico

PLANASA - Plano Nacional de Saneamento

PNEA - Plano Nacional de Educação Ambiental

PNRH - Política Nacional de Recursos Hídricos

PNSH - Plano Nacional de Segurança Hídrica

PMSB - Plano Municipal de Saneamento Básico

RAE - Repartição de Águas e Esgoto

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SbN - Soluções baseadas na Natureza

SEMIL - Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística

SigRH - Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo

SINGREH - Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente

SPÁGUAS - Agência de Águas do Estado de São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ - Supremo Tribunal de Justiça

TAC - Termo de Ajuste de Conduta

TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

UGRHI - Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO..... 11
1.1 INTRODUÇÃO..... 16
1.2 PROBLEMÁTICA..... 19
1.3 HIPÓTESE..... 20
1.4 METODOLOGIA..... 21
1.5 JUSTIFICATIVA..... 23
1.6 OBJETIVOS..... 26
2. HISTÓRICO DA POLÍTICA HÍDRICA NO BRASIL..... 27
3. A ECOLOGIZAÇÃO DA POLÍTICA..... 39
4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL..... 49
5. A GOVERNANÇA DA ÁGUA NO BRASIL..... 60
5.1 Governança Pública e Governança Global..... 64
5.2 A Gestão Integrada dos Recursos Hídricos..... 67
6. A TUTELA DE DIREITOS COLETIVOS NO BRASIL..... 70
6.1 O Ministério Público e a Ação Civil Pública..... 72
6.2 O caso da paridade na composição dos comitês estaduais..... 74
6.2.1 MPSP contra CBH-BPG e Estado de São Paulo..... 77
6.2.2 MPSP contra CBH-PCJ e Estado de São Paulo..... 86
6.2.3 MPSP contra CBH-AT e Estado de São Paulo..... 100
6.2.4 MPSP contra CBH-BS e Estado de São Paulo..... 111
6.2.5 MPSP contra CBH-SM e Estado de São Paulo..... 120
6.3 RESULTADOS E DISCUSSÃO..... 124
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 133
REFERÊNCIAS..... 139

1. APRESENTAÇÃO

O interesse pelo tema da governança da água é fruto da visível situação de degradação dos rios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e de todo o Brasil.

Figura 01 - Despejo de efluente no Ribeirão Araraquara

Fonte: Autoria própria (2014)

Figura 02 - Garça alimentando-se no Ribeirão Araraquara

Fonte: Autoria própria (2019)

O ponto de partida da investigação foi a imagem cotidiana dos rios urbanos, em que as cidades cimentam as margens dos rios, impermeabilizando as áreas de várzea. As aves e outros animais continuam se alimentando nos rios poluídos e canalizados, como ilustrado nas Figuras 01 e 02. Pesquisar a participação da sociedade na governança da água é uma tentativa de responder onde o Direito está nestas imagens, quais ações para proteger e recuperar a qualidade das águas os entes estatais e toda a coletividade estão obrigados, e como melhorar a efetividade das políticas hídricas e atingir resultados de melhoria na qualidade das águas.

Para responder estas perguntas, é preciso voltar alguns anos e demonstrar que a sociedade, na gestão da água, foi inserida na esfera de decisão nos comitês de bacia hidrográfica, mas na prática o segmento sociedade civil tem muito pouco peso político sobre decisões emergenciais na gestao da água. Durante a crise hídrica de 2014 no Estado de São Paulo, ficou registrado na imprensa, o quanto a sociedade não tinha sequer informação confiável sobre a situação. Além do fenômeno climático, havia uma crise no modelo de gestão, com direito à Inquérito Civil sobre a falta de planejamento e conservação ambiental por parte das autoridades estaduais paulistas. (MPSP,2015a)

A falta de transparência com que o Estado de São Paulo e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) lidaram com a falta de água, negaram a existência da crise e sonegaram as informações da queda no nível dos reservatórios (A NEGAÇÃO, 2015), enquanto o Estado vivia uma situação real de racionamento, desencadeou uma firme atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) e do Ministério Público Federal (MPF) na defesa dos direitos da sociedade civil contra as decisões estatais. (MPSP, 2015b).

A SABESP e o Governo do Estado, utilizaram-se de interpretações como “redução da pressão” e “trabalhos de manutenção”, para implantar um racionamento mascarado, o que foi interpretado pela imprensa como objetivos eleitoreiros de reeleição. A decisão de negar a crise enquanto pode foi política (Nassif, 2015), fato confirmado por Vicente Andreu, presidente da Agência Nacional de Águas (ANA) na época, em entrevista anos mais tarde, em 2018, ele afirmou que:

> *“Eu acho que o símbolo de um governador inaugurando captação de volume morto, quando na verdade deveria estar alertando a população para os problemas que têm para se enfrentar, eu penso que é o símbolo de como isso foi trabalhado politicamente."*
> (BERNARDES, 2018 Site)

Uma gestão sociotécnica implica na participação da sociedade e de especialistas, e em situações de crise, uma solução esperada seria o governo produzir propagandas e campanhas de sensibilização na mídia pela economia de água, por exemplo. Este fato foi cogitado segundo a Presidente da SABESP da época, Dilma Pena, que afirmou que isto foi vetado por ordens superiores. (Orientação, 2014)

Outro exemplo de solução, seria a determinação de metas de redução das perdas na distribuição de água, que são um problema à parte na gestão da água. Segundo o Trata Brasil as perdas ultrapassam 70% em algumas cidades do Brasil, a cidade de São Paulo apresentou índice de perdas na casa dos 30% em 2023. Para se ter uma dimensão do total de perdas no país, a quantia de água tratada perdida anualmente seria suficiente para abastecer 67 milhões de pessoas por um ano, o dobro do total de pessoas que vivem sem acesso à água. (100 maiores, 2023)

Contudo, o então governador Geraldo Alckmin, preferiu renomear o volume morto de "reserva técnica", enquanto o MPSP alertava que essa água, retirada das profundezas, apresentava alto risco de conter metais pesados. As soluções adotadas pelo governo foram: utilizar a água de baixa qualidade; sobretaxar as residências que aumentassem seu consumo médio; e buscar água ainda mais longe, com uma nova transposição de outra bacia hidrográfica. (PREVIDELLI, 2014)

Estas três soluções, tomadas sem a participação da sociedade civil, foram contestadas judicialmente pelo MPSP e MPF, mas acabaram sendo autorizadas por decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) e por um acordo entre os Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, no Supremo Tribunal Federal (STF). Nenhum comitê de bacia foi sequer consultado pela situação emergencial, o que reforça que as decisões foram puramente políticas, e a sociedade não tem poder algum na gestão da água. (Leitao, 2014; TJSP, 2015)

Quando finalmente o governador se reelegeu e assumiu a crise hídrica, criou um comitê de crise que não previa a participação de nenhum dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH), bem como não foi previsto participação da sociedade civil com direito de voto, apenas como convidada. (São Paulo, 2015; Araújo, 2015; Pressionado, 2015)

Estes fatos evidenciam a fragilidade da participação da sociedade na gestão da água, principalmente quando se trata de momentos de emergência. A governança sociotécnica implantada dos comitês de bacia foi desconsiderada, para que o Gabinete do Governador

decidisse o que melhor caberia, sem solicitar a sociedade se manifestar. O autogoverno foi tão expressivo que foram dezenas as Ações Civis Públicas (ACP) ajuizadas pelo Ministério Público Federal e Estadual[1] contra o governo estadual em defesa da sociedade.[2]

Foi determinante o uso da Lei de Acesso à Informação (LAI), e o trabalho de jornalistas independentes na apuração da crise hídrica, em defesa do Direito à Informação. Uma série de reportagens anunciava a dificuldade na obtenção dos dados sobre o nível dos reservatórios, o número de reclamações de falta de água, o nível de perdas na distribuição e acesso aos contratos de demanda firme da SABESP (Demanda, 2015), grandes contratos com cláusulas prevendo punições caso não se atinja um consumo mínimo. (Arcoverde, 2016)

Houve uma ação da mídia independente junto ao Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente (GAEMA) do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) para obter informações sobre os contratos dos maiores consumidores de água do estado, que a SABESP se negou a fornecer de dezembro de 2014 a março de 2015 (Viana, 2015a), e quando por decisão da Corregedoria Geral do Estado (São Paulo, 2015), a empresa foi obrigada a fornecer os dados, e mesmo assim censurou dados essenciais (Viana, 2015b).

Ficou evidente que o problema não se tratava apenas da qualidade da água, mas também da quantidade, da Segurança Hídrica. E isto envolve não apenas o Direito à Água[3] na sua dimensão de não faltar água na torneira, mas o Direito à Informação, íntegra, correta, do prognóstico real sobre a disponibilidade de água.

A informação é necessária para que exista uma participação de qualidade e a previsibilidade para o planejamento e segurança, individual e empresarial. A decisão do governo de negar a crise e sonegar informação, não afetou apenas um direito social a uma democracia fortalecida, onde existe clareza e integridade nos dados oficiais, mas a falta de transparência gera desconfiança no governo. O mais grave é que a falta de informação gera

---

[1] Na crise hídrica de 2014 o Ministério Público Federal (MPF) teve que solicitar a Justiça Federal que a SABESP e o Estado de São Paulo fossem obrigados a disponibilizar publicamente e de forma contínua todos os dados históricos das estações de monitoramento dos níveis de água, vazões de transferência, e estações fluviométricas e pluviométricas, estas informações estão públicas no portal mananciais (https://mananciais-sabesp.fcth.br/Situacao).

[2]Brasil. CNRH. Resolução No 37, DE 26 DE MARÇO DE 2004
Art. 4o. § 3º Nos casos de requerimento de outorga de recursos hídricos que alterem significativamente o regime, a quantidade ou a qualidade do corpo de água onde se localiza o empreendimento, deverão ser observadas as diretrizes emanadas do respectivo comitê de bacia hidrográfica, conforme competências estabelecidas na legislação específica.

[3] O Direito à Água tem um percurso relacionado ao Governo da Bolívia, e foi aprovado como Direito Humano à Água e ao Saneamento Ambiental. Mais tarde o Direito ao Saneamento Ambiental foi reconhecido como direito autônomo. O livro de Léo Heller, Os Direitos Humanos à Água e ao saneamento conta a trajetória deste direito. In Heller, Leo. Os Direitos Humanos à Água e ao Saneamento. Editora FIOCRUZ, 2022, 809 p

uma falsa sensação de segurança. Esta atuação foi denunciada por mais de 40 Associações da Aliança pela Água na ONU, como as políticas irresponsáveis de conservação da natureza praticadas pelo Estado de São Paulo sendo uma violação de Direitos Humanos. (WWF, 2015)

Na época, o MPSP alegou que ao usar o volume morto, o Estado comprometeu o estabelecimento de um nível mínimo dos reservatórios, marco estabelecido não apenas para garantir a produção de energia, ou a captação de água bruta para abastecimento, mas para possibilitar o habitat saudável da vida selvagem, é preciso uma quantidade mínima de água para assegurar a manutenção do equilíbrio ecológico do próprio reservatório.(MPSP, 2015c)

Mesmo ciente de que a participação social na governança da água já havia se mostrado uma quimera, e que seria um desafio abordar o assunto de forma científica, o interesse genuíno pelo tema e a vontade de encontrar uma solução para a degradação dos corpos hídricos, moveu este autor a realizar durante um ano pesquisa exploratória. Nesta pesquisa foi identificado que o tema das águas doces se estrutura em várias águas diferentes.

Apesar da política estadual expressamente não dissociar as fases do ciclo hidrológico[4], as águas doces se dividem em classificações como águas atmosféricas, águas superficiais (lênticas e lóticas), águas subterrâneas (freáticas e artesianas), águas em estado sólido (glaciares, blocos de gelo flutuantes, *icebergs*), água bruta, água de reuso, água potável, e águas minerais, termais e gasosas. A gestão ambiental para auxiliar no cálculo da pegada hídrica divide na classificação: água verde (água da chuva, nos vegetais e solo), água azul (superfíciais e subterrâneas) e água cinza (volume necessário para diluir os poluentes).

O tema envolve diversos campos como a Hidrologia; a Glaciologia, a Climatologia, a Limnologia; o Direito de Águas; o Direito Internacional; a Navegação; a Saúde Pública; os Serviços Públicos de Saneamento Básico; a Geração de Energia; a Gestão Ambiental; a Mudança do Clima; a Defesa Civil; a Segurança Hídrica; a Segurança de Barragens; a Gestão da Água; a Governança da Água, o Direito Humano à Água e ao Saneamento Ambiental; as Águas minerais; as Políticas da Atmosfera; a Cidadania Hídrica; a Ecologia Política e o recente campo dos Serviços de Gestão dos Recursos Hídricos[5].

---

[4]Lei 7.663/91. Artigo 3.º - A Política Estadual de Recursos Hídricos atenderá aos seguintes princípios:
I - gerenciamento descentralizado, participativo e integrado, sem dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos e das fases meteórica, superficial e subterrânea do ciclo hidrológico;

[5]Marques, G. F., Formiga-Johnsson, R. M., Oliveira, P. P. F., Molejon, C., & Braga, C. F. C. (2022). Os serviços de gestão de recursos hídricos. Revista de Gestão de Água da América Latina, 19, e1. https://doi.org/10.21168/rega.v19e1

1.1 INTRODUÇÃO

A moderna governança da água não surge de uma evolução de práticas, mas do desafio imposto ao Século XXI, da humanidade se confrontar com a realidade de ter ultrapassado quase todos os limites planetários, e da perspectiva ser de escassez, risco climático, e de um futuro que verá as consequências da civilização industrial. (Beck et al., 1997)

A Constituição de 1988 e as alterações na legislação sobre águas na década de 1990[6] seguiram princípios estabelecidos em Conferências Internacionais, como os princípios da Gestão Integrada dos Recursos Hídricos (GIRH). Estes marcos legais estabeleceram no Brasil o conceito da água como um bem público, de uso comum do povo e dotado de valor econômico.[7] Estabeleceram a bacia hidrográfica como nova unidade de planejamento e gestão, o que por si já representou uma significativa transformação, pois criou uma instância territorial de poder que transcende os limites federativos dos Municípios e Estados.

Uma das inovações foi autorizar[8] a cada bacia hidrográfica a possibilidade de constituir uma arena deliberativa: o Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH). Uma ficção jurídica composta por diversos atores, eleitos ou designados, sem personalidade jurídica própria, pois pertencem à administração estatal, porém com capacidade judiciária por ter poder de decisão[9].

Antes de analisar a participação da sociedade na governança da água, é preciso considerar que o Brasil é um país que historicamente restringiu qualquer forma de participação, por vias diversas na sua gramática burocrática, mas principalmente pela proibição do direito ao voto, para a maioria da população.

A República brasileira foi criada sem muita legitimidade popular, com voto proibido a mulheres e a analfabetos, em época em que mais da metade dos brasileiros não era letrada.

---

[6] Lei Estadual de São Paulo 7.663 de 1991 e Lei Federal 9.433 de 1997

[7] Este é um ponto importante de destacar, a água no Brasil é um bem público, não suscetível a privatização. Nem mesmo a gestão da água pode ser privatizada em sua fase de planejamento e fiscalização, apenas a prestação do Serviço Público pode ser concedida à iniciativa privada, portanto é exagero falar em privatização da água. As águas subterrâneas por muito tempo foram suscetíveis de apropriação pelo Código Civil de 1916, e a figura das Águas particulares existiu no Código de Águas de 1934, com a mudança para bem público da Constituição de 1967 estas pessoas continuaram tendo o direito de uso das águas de sua propriedade, mas devem pedir a outorga.

[8] A legislação francesa de 1964 que inspira a lei brasileira não autorizou a criação de comitês mas determinou a criação das regiões hidrográficas, e 6 comitês de bacia hidrográfica e 6 agências de bacia. O fato do Brasil apenas autorizar a criação dos comitês de bacia faz a política não existir em grande parte do país.

[9] O judiciário decidiu que os comitês tem capacidade para figurar em processos judiciais, pela relevância dos seus poderes decisórios, segundo os julgados das Ações Civis Públicas do Estudo de Caso ao fim deste trabalho.

Além disso, durante o regime de 1930 e após o golpe militar de 1964, reduziu-se a livre expressão e o associativismo por longos anos.

A participação social na gestão pública tem sido utilizada nas democracias modernas, e, para atingir seu fim, foram criados instrumentos, como espaços participativos e arenas colegiadas, onde o processo decisório aproxima a burocracia da realidade dos governados.

Segundo Abers et al. (2004) as motivações para este fenômeno variam, desde a participação ser uma solução para limitações fiscais e ineficiência da burocracia, até pressão do ativismo popular pela democratização dos processos decisórios e também por exigências de agências financeiras internacionais, que condicionaram os investimentos a constituição de colegiados participativos para garantir mais controle.

Para as autoras, dois argumentos sustentam os mecanismos da governança participativa: um no sentido de aprofundar a democracia, e outro por resultar em políticas que atendam melhor aos interesses da sociedade, em especial dos menos favorecidos e minorias.

Estas arenas, quando operadas pela persuasão do melhor argumento e não pelo dirigismo estatal, seriam garantidoras do controle social, o que requer maior responsividade e *accountability*, e com isso se produziria eficácia e eficiência na gestão pública.

Outro aspecto da participação é o das políticas implantadas melhor traduzirem os anseios dos governados, além de reduzir os custos de transação, no sentido que quanto mais participativo o processo de formulação de uma política, mais fácil a negociação política que segue a sua aprovação e implementação.

O objetivo inicial deste trabalho era identificar como um cidadão avulso poderia participar da gestão da água no Brasil, contudo os resultados obtidos apontaram que as leis limitam a participação cidadã. Foram identificadas travas expressas na legislação para dificultar a participação do cidadão avulso nas arenas participativas da governança da água[10]. Para se referir a participação, o legislador usou os termos “sociedade civil organizada” e “organizações civis legalmente constituídas", o que demonstra que ocorre no Brasil uma participação regulada pela formalização:

> **Lei Estadual de Recursos Hídricos de 1991**
> **Art. 23**- §2º - Integrarão o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, na forma como dispuser o regulamento desta Lei, representantes de universidades, institutos de ensino superior e de pesquisa, do Ministério Público e da sociedade civil organizada.

[10] São arenas da governança da água: os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH), o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH) e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH).

> **Lei Federal de Águas de 1997**
> **Art. 48-** Para integrar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, as organizações civis de recursos hídricos devem ser legalmente constituídas.(grifo nosso)

Para contornar este achado, insuficiente para explicar a participação da sociedade na gestão da água no Brasil, este trabalho teve seu escopo alterado para a Participação Social na Governança da água.

Ao encontrar o tema da paridade na busca de jurisprudência do TJSP, entendemos que seria pertinente analisar as Ações Civis Públicas como forma de Estudo de Caso.

Esta Monografia se estrutura em cinco capítulos: o primeiro é o Histórico das políticas hídricas no Brasil, que descreve o processo histórico de surgimento e transformação do Direito de águas e da ação pública sobre a gestão da água.

O segundo, A Ecologização da Política, que discorre sobre as ondas de difusão das políticas públicas ambientais na legislação brasileira, com destaque para a inserção do princípio da participação nos assuntos ambientais pelo Princípio 10 da Carta da Terra.

O terceiro, A Participação Social no Brasil, com o trajeto das políticas de abertura para a participação da sociedade na política no Brasil.

O quarto capítulo, A Governança da Água no Brasil, que discorre sobre o modelo brasileiro de gestão da água, de forte inspiração francesa e profundamente alinhado com os princípios liberais dos organismos internacionais, a Governança Pública e a Governança Global.

O quinto, A Tutela dos Direitos Coletivos no Brasil, que discute o histórico do subsistema de demandas coletivas, e o papel do Ministério Público na tutela dos Direitos difusos e coletivos, e por fim o Estudo do Caso, que consiste da análise das principais movimentações de cinco Ações Civis Públicas contra o Estado de São Paulo e comitês de bacia, visando adequar a representatividade da Participação da Sociedade no Estado de São Paulo à paridade prevista na Lei Federal 9.433/97 para a composição dos comitês de bacia hidrográfica estaduais.

1.2 PROBLEMÁTICA

Segundo Prado, para ser objeto de pesquisa, um problema deve ter atualidade, viabilidade na resolução, relevância e utilidade para o pesquisador e para a comunidade. No contexto da governança da água, a previsão legal de participação de representantes da sociedade junto dos atores estatais data da década de 1990, e os processos analisados como estudo de caso neste trabalho tiveram início entre 2005 e 2022. Logo, o tema é atual.

A relevância do tema se deve a remeter a partilha de poder com a sociedade, determinada pela legislação do setor, que impõe uma gestão descentralizada e participativa, além do tema da água estar em destaque devido à sua essencialidade de elemento vital, e pelos eventos extremos causados pelas mudanças do clima.

O problema deste trabalho se inicia com a constatação da diminuta participação da sociedade em momentos de crise, evidenciada pelas decisões autocráticas e tecnocêntricas dos Estados, durante a crise hídrica de 2014 em São Paulo, e na tragédia na região Serrana do Rio de Janeiro em 2011. (Portella, 2014) (Ximenes,2017)

Este trabalho pretende responder até onde o estado-membro da federação pode ir na sua autonomia de legislar sobre a administração das águas de sua dominialidade?

Para responder a esta pergunta, tentaremos explicar o estado da arte da antinomia aparente entre a legislação estadual e federal sobre recursos hídricos, e as mudanças efetivadas após determinação judicial para adequação dos comitês estaduais aos ditames da Lei Federal.

Um primeiro fato sobre as novas leis brasileiras, é de que tiveram inspiração francesa onde o Estado é unitário, o que produziu no Brasil dois modelos de comitês em cada Estado.

Isto porque vigora no país a dupla dominialidade em relação à água, desde a Constituição de 1946. A dupla dominialidade dos recursos hídricos no Brasil causa conflitos sobre a existência de hierarquia na gestão hídrica, quando se deve sopesar aspectos federalistas de autonomia dos Estados com a convergência à Política Nacional. A exclusão dos municípios e a abolição das águas particulares concentrou os dados, e possibilitou maior controle estatal sobre as demandas e disponibilidades.

Esta concentração, como ilustrada pela Figura 03, trouxe maior controle sobre a gestão da água, através da exclusividade das emissões das outorgas de direito de uso da água.

Figura 03 - Dominialidade dos corpos d'água no Brasil

Fonte: ANA (2022)

A cerne da questão esta entre duas competências distintas para legislar sobre águas de dominialidade distintas, que advém da divisão dos corpos d'água conforme a dupla dominialidade constitucional. A controvérsia reside na competência concorrente dos Estados para legislar sobre o tema, e os efeitos da Lei Federal de Águas de 1997 de derrogar o que for incompatível a ela nas leis estaduais editadas anteriormente.

1.3 HIPÓTESE

A hipótese deste trabalho é sobre a existência de antinomia aparente entre normas que dispõem sobre a composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica, a Lei estadual 7.663 de 1991 e a Lei Federal 9.433 de 1997. Em outras palavras, este trabalho visa responder se o advento do § 1º do art. 39 da Lei 9.433 de 1997, que limita a representação dos poderes executivos da união, estados e DF a metade do total de membros, derrogou o Artigo 24, item

III da Lei estadual 7.663 de 1991, que impõe aos representantes da sociedade, o limite máximo de 1/3 do número total de votos.

A verificação da hipótese consistirá do estudo das leis e dos argumentos de cinco Ações Civis Públicas, iniciadas com objetivo de obter declaração de nulidade dos artigos dos Estatutos dos comitês, relacionados à sua composição baseada na regra tripartite igualitária para Estado, Município e Sociedade, de modo destoante da previsão da Lei Federal que visa garantir uma paridade equânime entre o total de atores estatais e a Sociedade.

1.4 METODOLOGIA

O tema inicial da pesquisa era sobre a participação cidadã na gestão da água, momento que foi possível se familiarizar com o vocabulário hidráulico e participativo, e visualizar com maior clareza a distribuição de competências entre os atores (Comitê de Bacia, Agência de Bacia, DAEE, SEMIL, CRH, CNRH, ANA), e a diferença entre as diferentes fases das políticas públicas, (planejamento, implementação, gestão, governança, fiscalização, regulação).

Foi realizado quadro normativo da Lei 9.433 de 1997, da Lei 7.663 de 1991, da Constituição do Estado de São Paulo, da Constituição brasileira, e realizada uma Cronologia das políticas ambientais no mundo para maior domínio do tema.[11] Logo na primeira análise foi constatado que não existe a previsão da participação cidadã na gestão da água, mas apenas da participação da sociedade civil organizada, legalmente constituída.

Também foi realizada a aquisição de todo e qualquer livro com os tema da água e participação por cerca de um ano, o que resultou num acúmulo de mais de cinquenta livros sobre o tema, publicados entre 1999 e 2024, em português, inglês, francês e espanhol, garimpados em oito países.[12]

Foram utilizadas as bases de dados Scielo, Google Scholar, JStor e Caim Info, a partir de buscas do termo "água" junto de termos como "*governança*"; "*participação*"; na base francesa Caim Info utilizou-se os termos "*gestion de l'eau*" junto de "*participation*", e para a

---

[11] Anexos TCC disponível em: https://docs.google.com/document/d/17PY-GAM7L8kKweBacZQw-MikuhiNNyYXGMMNLmQdETY/edit#heading=h.r2dk12muum7y. Acesso em: 25 out 2024.

[12] Lista de livros disponível em: https://docs.google.com/spreadsheets/d/19oistWCwHbXPwH2Wo_4geY8Hoi_Wv97S/edit?usp=sharing&ouid=115733519510527069281&rtpof=true&sd=true

Os livros adquiridos para a pesquisa serão doados para formar a biblioteca da Associação Guardiã das Águas.

Jstor "*participation*" junto de "*water management*". Esta revisão de literatura foi utilizada para a pesquisa exploratória e contextualização no tema, e a escrita dos capítulos conceituais.

Durante essa fase exploratória da pesquisa, houve o acúmulo de artigos e outros documentos selecionados, todos adicionados no software Zotero, que somou cerca de 200 itens entre artigos científicos, episódios de podcasts e filmes.

Foram realizados pedidos de Acesso à Informação sobre as formas de participação na gestão da água para os órgãos estaduais Sabesp, Arsesp, SEMIL e DAEE.

Já era de nosso conhecimento as notícias sobre a crise hídrica, que o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizaram diversas Ações Civis Públicas contra o Estado de São Paulo, ANA, SABESP e DAEE, relacionadas com o tema da governança da água. Ao pesquisar essas notícias encontramos ACPs de temas como: a renovação da outorga da transposição entre bacias; a transposição das águas do reservatório Jaguari para o Atibainha, além do RESp 1.338.313-RJ e do IRDR 0043917-79.2017.8.26.0000 sobre a legalidade da cobrança de esgoto sem o efetivo tratamento, e também a cobrança do consumo de esgoto pela medição do consumo de água, respectivamente. Houve também ação sobre se o serviço de esgoto deveria ser remunerado por taxa ou tarifa, dentre inúmeras outras ações[13].

A delimitação do tema ocorreu com a busca do termo "comitê de bacia" na Consulta Completa da busca de jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). Nos deparamos com 35 acórdãos.

Da leitura dos Acórdãos selecionados, identificou-se que o tema se tratava da paridade entre Estado e Sociedade Civil na composição dos comitês de bacia, constava capitulado nas ementas das decisões o termo: "paridade". Uma nova busca foi feita com a inclusão dos dois termos simultaneamente na busca de jurisprudência do TJSP: "comitê de bacia" e "paridade". O resultado foi de 6 acórdãos, que identificamos como sendo sobre 3 processos diferentes.[14]

Tive acesso a dois processos completos dos 3 processos encontrados. Da leitura dos dois processos, foi possível encontrar uma quarta ACP sobre o tema da paridade na

---

[13] MPSP. O MPSP e a crise hídrica. Newsletter 20 mar 2015d. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/comunicacao/Newsletter/imagens_newsletter/Crise%20H%C3%ADdrica_a%C3%A7%C3%B5es%20e%20inqueritos_2015_03_20.xlsx. Acesso em: 05 out. 2024.

[14] item 5- Embargos de declaração (1000937-39.2021.8.26.0266);
item 7 - Apelação Cível (1000937-39.2021.8.26.0266);
item 8 - Agravo de instrumento (3002208-71.2021.8.26.0000);
item 10 - Agravo de instrumento (3002208-71.2021.8.26.0000);
item 11 - Apelação Cível (1000437-05.2018.8.26.0451);
item 25 - Apelação com revisão (0191515-52.2008.8.26.0000).

composição dos comitês, do Comitê de Bacia do Alto Tietê (CBH-AT). Esta fato indica que não são todos os processos que constam na base da busca de jurisprudência do tribunal.

A quarta ACP estava presente no anexo da peça de Contestação na ACP do CBH-BS, o governo do Estado de São Paulo anexou o Acórdão do TJSP do processo de número 1001952-08.2018.8.26.0053. Com isso encontramos o caso, que ao contrário dos outros, não prosperou.

Da leitura desta ACP do CBH-AT, foi possível localizar nos autos, juntada pelo MPSP, a Petição Inicial e a Sentença da ACP do CBH-BPG que até então só tínhamos tido acesso aos Acórdãos.

Em conversa telefônica com a Secretaria Executiva Adjunta do CBH-BPG, Luciana Alves da Cunha Ribeiro, ao ser perguntada sobre quando se deu a transição de composição naquele comitê, ela informou sobre o período de transição, e orientou a procurar o ano de 2009 para busca na aba "Deliberações" do CBH-BPG no portal SigRH.

Após ser explicada do tema deste trabalho, Luciana nos informou que o Comitê de Bacia Hidrográfica da Serra da Mantiqueira (CBH-SM) também havia passado por adequação recente na sua composição por decisão judicial. Ao buscar na aba Deliberações da área do CBH-SM no portal SigRH, localizamos na Deliberação CBH-SM n.º 07 de 2024, o número da nossa quinta Ação Civil Pública 1000737-60.2022.8.26.0116.

Foi criada uma planilha comparativa com os cinco processos[15], para visualizar as semelhanças e diferenças nos argumentos e na tramitação, e entender desfechos das decisões a favor e contrárias a aplicação da Lei Federal nos Comitês de Bacia Hidrográfica estaduais. A análise da tabela foi redigida dissertativamente no Capítulo 5.

1.5 JUSTIFICATIVA

A gestão da água é estratégica, e ainda não está seriamente considerada como prioritária na política brasileira. Esta premissa confronta a realidade de demanda crescente por água, que aliada à falta de chuvas e à poluição dos rios e aquíferos, podem levar as cidades ao colapso.

[15] Planilha de dados sobre as Ações Civis Públicas. Disponível em: https://docs.google.com/spreadsheets/d/19cQUtibr8y1DN2buXGvLHWd24AaC8Rz3XIh5KNR87GU/edit?gid=462745576#gid=462745576. Acesso em 25 out 2024.

O Brasil ostenta superlativos como deter 12% da reserva de água doce superficial do mundo, 20% do total de água do mundo, considerando que possui os maiores aquíferos. No entanto, isto não significa segurança hídrica, pelo contrário, essa crença na abundância só atrapalha o país a ter uma política de uso racional e sustentável.

No Brasil a água se encontra distribuída desigualmente, as regiões mais populosas têm as menores disponibilidades hídricas. Para justificar a relevância do tema, o diagnóstico atual é de que temos quase 35 milhões de brasileiros sem água tratada, e mais 100 milhões de brasileiros sem acesso ao serviço de tratamento de esgoto.

Isso produz uma situação alarmante em que um terço dos rios do país estão afetados por cargas de poluição, e isso gera um ciclo vicioso de piora da qualidade ambiental que piora a qualidade de vida. (ANA, 2024)

As expectativas de queda no PIB nos países estão relacionadas com as mudanças climáticas, estão vinculados a expectativa de queda na disponibilidade de água. A mudança do clima se reflete na alteração da provisão dos serviços ecossistêmicos que garantem a oferta de água. Este dado é prioritário para comprovar que parte do dinheiro que a água introduz na economia deveria ser destinado para preservar os processos hidrológicos, as áreas de mananciais e de recargas de aquíferos.

Benevides e Ribeiro (2014) asseveram que, embora esteja entre as maiores economias do mundo, e tenha a maior reserva de água doce, o Brasil ostenta a vergonhosa 112ª posição do ranking das infraestruturas de saneamento básico.(Araujo,2018)

A falta de importância que o país historicamente atribuiu ao saneamento afeta diretamente o seu desenvolvimento. Para Scriptore (2012) investir em saneamento gera externalidades positivas em melhorias da qualidade de vida a longo prazo, por representar economia na saúde pública, proteger o meio ambiente e gerar renda. Um dado favorável que comprova que o investimento compensa, é de que ocorre uma valorização de 13% dos imóveis após serem ligados a rede de saneamento, o que significaria uma valorização de R$ 178 bilhões, e haveria aumento da arrecadação de IPTU nas cidades, um investimento que compensa sobre muitas óticas. (CEBDS, 2023)

Temos uma moderna Política Nacional dos Recursos Hídricos (PNRH), que prescreve uma gestão integrada, articulada e adaptável. Isto significa a articulação entre os setores (entes federativos, usuários e sociedade) e entre a política de recursos hídrico e as outras políticas (uso do solo, desenvolvimento rural, saneamento básico, desenvolvimento metropolitano). E

ainda uma integração entre as gestões (recursos hídricos, ambiental e costeira).

Além disto, a política deve ser descentralizada no nível territorial das bacias hidrográficas, e participativa com a divisão do poder decisório com os Municípios, usuários e sociedade civil organizada. Os Comitês de Bacia Hidrográfica são órgãos deliberativos do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SigRH) e do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH).

Precisamos de mais informação, mais transparência, mais engajamento para mais participação, maior resiliência, adaptação e prevenção de eventos extremos intimamente relacionados ao ciclo hidrológico. Neste sentido, a ideia de quanto mais houver participação social, menor a chance de existir uma crise, foi positivada no último Plano Estadual de Recursos Hídricos (2024-2027), na ausência de uma definição para Crise Hídrica, se propôs o seguinte conceito:

> "[uma crise hídrica é] o desequilíbrio, num dado intervalo de tempo, entre os aspectos físico-naturais e institucionais que comprometem o abastecimento hídrico e a qualidade de vida, tanto pela falta quanto pelo excesso de água. Estes aspectos envolvem o clima, a disponibilidade hídrica, a qualidade das águas e a Governança."
> A Governança, entendida como o "conjunto de aspectos políticos, sociais, econômicos e administrativos responsáveis pelo desenvolvimento e gerenciamento dos recursos hídricos", desempenha papel fundamental na prevenção ou na minimização dos efeitos de crises hídricas. Apesar do viés físico-natural, <u>a atuação da Governança mantém relação inversamente proporcional à possibilidade de ocorrência de crise hídrica</u>: <u>quanto mais eficiente, menor a probabilidade de uma crise</u>, uma vez que é por meio dela que são implantadas ações voltadas à segurança hídrica. grifo nosso
> (São Paulo, 2024)

Diante das perspectivas atuais de agravamento da poluição e da situação de falta de acesso à água potável e segura nas cidades, e até mesmo da redução da disponibilidade de água nos rios e reservatórios para a manutenção dos processos ecossistêmicos, é relevante investigar a complexidade da gestão da água pelo olhar da participação da sociedade.

Uma vez que estes assuntos ambientais interessam a todos, é legítimo que todos possam ser instados a participar das decisões que envolvem o interesse geral. Disto deriva o Princípio da Participação Social, do próprio Princípio Democrático.

1.6 OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho foi traçar um panorama da governança da água, nas dimensões legislativa e política, e também na tutela judicial. O intuito é o de fortalecer a literatura sobre o desenho institucional da governança da água do Estado de São Paulo.

Para isto foi preciso remontar o Histórico da política hídrica, a Ecologização da Política mundial e a Participação Social no Brasil, para discutir as influências que culminaram com a participação da sociedade nos assuntos ambientais como um princípio.

Um segundo objetivo foi analisar o desfecho de pedidos de tutela judicial sobre a Participação Social na Governança da água no Estado de São Paulo, pela tramitação e argumentos de cada uma das cinco Ações Civis Públicas encontradas sobre o tema da paridade na composição dos CBH estaduais.

São objetivos específicos:

- Remontar o Histórico da Política Hídrica no Brasil, da Ecologização da Política mundial e da Participação Social no Brasil.
- Analisar os argumentos principais de cinco Ações Civis Públicas sobre o tema da composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica estaduais para responder ao problema da antinomia aparente entre as normas estadual e federal sobre o tema.

2. HISTÓRICO DA POLÍTICA HÍDRICA NO BRASIL

Desde as primeiras civilizações, existe a gestão da água, o desenvolvimento das cidades se deu em função da presença de água. Os rios tiveram um papel considerável na história das cidades, não somente fornecendo água limpa, mas também as planícies férteis, vias naturais para o transporte, e o próprio traçado da ocupação urbana foi definido pelas margens de rios e fundos de vale.

A primeira Constituição monárquica brasileira de 1824, outorgada pelo Imperador D. Pedro I, foi omissa em relação à proteção ambiental, mas garantiu toda forma de direito de propriedade, e não impôs limites para a exploração dos bens naturais. Em 1834 houveram adições à Constituição, para atribuir a competência das províncias para legislar sobre obras públicas, estradas e a navegação em suas águas interiores.

Na São Paulo do século XIX, os rios já eram utilizados como calhas para a destinação final dos dejetos domésticos. A ação pública de gestão da água consistia no abastecimento por fontes comunitárias, a primeira de São Paulo foi o Chafariz do Largo da Misericórdia, construído em 1792 (Zanirato, 2009), tendo por engenheiro hidráulico da adução das águas do Rio Anhangabaú o Arquiteto Tebas (Ferreira, 2018). O abastecimento público ocorria também diretamente nos rios, ou aguadeiros vendiam água pelas ruas, como ilustrado na Figura 04:

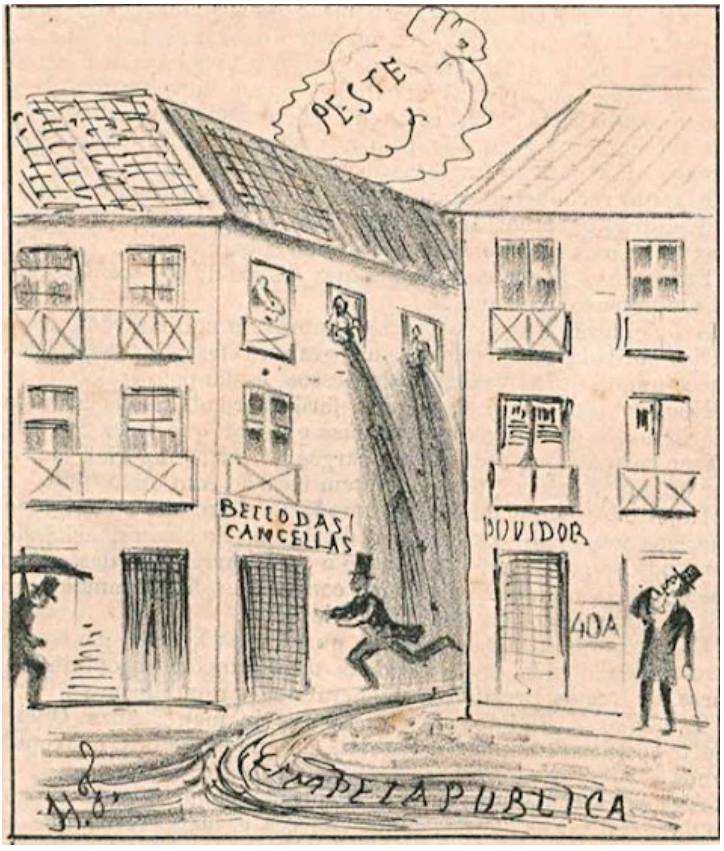
Figura 04 - Aguadeiro

Fonte: Biblioteca Nacional Digital (Briggs, 1845)

Durante três século, africanos escravizados providenciaram o escoamento das águas servidas, há registros da utilização dessa mão de obra no Rio de Janeiro até a década de 1860, e no Recife até 1882. (Pereira, 2019) Os chamados "Tigres", carregavam as águas limpas dos chafarizes, e as águas residuais até os pontos de deságue autorizados. Estes locais eram pontos de encontro da vida social da população cativa. Quem não tinha escravos, simplesmente atirava as águas servidas pelas janelas diretamente nas vias públicas. Não sem antes um grito de alerta para prevenir os transeuntes: água vai!

Esta famosa frase foi trazida pela cultura portuguesa, está registrada como regra imposta por edital municipal de Lisboa em 1803 (Rijo, 2007), a lei que proibia o lançamento de água suja nas ruas e travessas da cidade durante o dia, como ilustrado abaixo na Figura 05. Regra semelhante foi implantada na Câmara de Recife em 1831. (Ribeiro, 2018)

Figura 05 - Água vai! Água vai! Água vai!



Fonte: Biblioteca Nacional (Semana Ilustrada, 1863)

Apesar da necessidade de ação pública para providências em relação ao abastecimento de água e limpeza pública, não havia um serviço público de abastecimento de água a domicílio, nem sistema coleta de esgoto, nem de lixo, e nem a participação formal da sociedade nas decisões políticas sobre a gestão da água.

O regime de Monarquia Constitucional, com Senado vitalício e Câmara dos Deputados, apesar do voto censitário indireto para parlamentares, foi a primeira abertura para alguma forma da participação da sociedade no Brasil, porém de forma elitista e limitada, não havia a representatividade do povo.

Apesar de um governo de oligarquias, existia já uma semente de participação na sociedade brasileira, a sociedade cobrando ação pública. O debate público sobre problemas sanitários era veiculado nos jornais impressos, em cartas de leitores, charges críticas e artigos de opinião de médicos, que aliados à abordagem editorial incisiva de alguns jornais, exigiam ações do serviço sanitário do Império sobre a perda de qualidade de vida e os problemas das doenças de veiculação hídrica. A opinião pública influenciava na gestão da água, pelas preocupações sanitárias publicadas em jornais. (Almeida,1998) (Gouveia,2016)

A drenagem, por exemplo, que é uma das preocupações mais comuns hoje por conta das enchentes de verão, foram tema das primeiras demandas feitas pela população para pressionar o Império brasileiro. Gouveia (2016) reproduz uma carta de 1822 em que o cidadão reclama ao Imperador sobre as condições das várzeas após as cheias. A autora reconta que havia a comoção social demandando ação pública devido ao recorrente alagamento do Rio Tamanduateí, tal fenômeno climático impedia os costumeiros passeios dados pela população na Várzea do Carmo. Nesse documento, consta a reclamação dos moradores da região:

> [...] todos padecem grandíssimos encommodos no tempo das águas por ficar o caminho intransitável, [...] esta [várzea] tem ficado sempre no miserável estado de terem nella morrido animais empantanados á vista da cidade [...] (Registro Geral, de 11.04.1822). (Gouveia, 2016 apud Morse, 1954)

As águas da cidade de São Paulo já eram consideradas inapropriadas para consumo, e se inicia a cultura de buscar água limpa cada vez mais longe, a Lei 27 de 11 de maio de 1859 aprova a utilização dos mananciais distantes da Serra da Cantareira para abastecer a cidade. (Custódio, 2015). Há registro de uma grande crise de abastecimento em 1870, consequência do aumento populacional e da poluição, sendo o tema debate constante no governo provincial e na Câmara Municipal.

Os aguadeiros e carregadores de águas servidas já não eram mais eficientes numa cidade que crescia pela importância da exploração cafeeira, além de que esta forma de se livrar das águas servidas estava fora de moda, não era muito bem vista pela nova burguesia dos barões do café, que estava disposta a se modernizar e pagar pelos serviços de água encanada e redes de esgoto, nos moldes das cidades europeias. (Campos, 2005)

Os custos eram altos para criação da rede encanada e o risco de retorno do serviço incertos. Para viabilizar a empreitada foi necessária uma organização privada moderna, em forma de companhia, com diversos investidores.

O contrato entre o governo provincial e a futura Companhia Cantareira de Água e Esgoto foi celebrado em 9 de outubro de 1875, a construção do reservatório da Cantareira iniciou em 1877, a concessão pública para operar foi dada em 1881.

O serviço de abastecimento de água no Estado de São Paulo nasce como uma concessão pública para a iniciativa privada, que não durou muito. Em 1892, devido a dificuldades financeiras, a Companhia Cantareira de Água e Esgotos foi encampada pelo governo do Estado de São Paulo (já republicano), foi criada em seu lugar a Repartição de Água e Esgotos da Capital (RAE). Em 1893, a nova repartição mandou demolir os chafarizes e fontes públicas da cidade, para forçar os moradores a incorporar em suas casas a água encanada e os vasos sanitários. (Maluf&Mott, 1998:404 apud Zanirato, 2009:181)

O advento do Federalismo da República dos Estados Unidos do Brasil descentralizarou o poder, o que garantiu ao Governo, do agora Estado de São Paulo, mais autonomia e recursos. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891, A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil mimetiza a Constituição Estadunidense até no nome.

No Artigo 13, a primeira Constituição promulgada, previa que o direito dos Estados legislar sobre a navegação interior seria regulado por Lei Federal. No seu Artigo 34, inciso 6, prescreve que cabe ao Congresso Nacional legislar sobre a navegação dos rios que banham mais de um Estado, ou deságuem no exterior, e foi omissa quanto à dominialidade.

Em 1906 o governo encomendou ao jurista Alfredo Valadão a elaboração de normas que regulamentassem os usos produtivos da água (mineração, agricultura, pesca, energia) e a utilização de outros recursos naturais.

O Código Civil de 1916 dedicou um capítulo sobre águas, mas não tratou do domínio. Foi praticamente cópia do Código Civil Francês de 1803, tanto em direito de vizinhança, quanto sobre a competência do Estado central sobre os rios navegáveis. Trouxe regras

pertinentes para a utilização da água como bem suscetível de ser privado pelos proprietários, e regulou detalhadamente sobre o uso das águas em sua propriedade, com vedações, como por exemplo, é vedado ao proprietário do terreno superior aumentar o escoamento de água para o vizinho do terreno inferior.

O projeto de Código de Aguas, no entanto, só foi aprovado em 1934, quando o governo provisório de Getúlio Vargas publica o projeto do Código de Águas via Decreto 24.643, com o foco em regulamentar a atividade mineradora e ênfase no aproveitamento do potencial hidráulico.

Segundo o relatório GEO Brasil Recursos Hídricos (Brasil, 2007), o histórico da gestão da água no Brasil pode ser dividido em quatro fases:

> i) do surgimento da atividade industrial no país aos marcos legais aplicáveis aos recursos hídricos (Código de Águas e Constituição Federal de 1934);
> ii) do Código de Águas à institucionalização de instrumentos de gestão;
> iii) dos comitês executivos de estudos integrados de bacias hidrográficas à promulgação da CF/1988; e
> iv) da Carta Magna aos dias atuais.

O Código de Águas classifica as águas quanto ao seu domínio em: águas comuns, águas públicas e águas particulares.

As águas públicas podem ser de uso comum ou dominicais, de uso exclusivo do Estado. Se forem navegáveis são de uso comum, e as não navegáveis em terra do estado, águas públicas dominicais, desde que não sejam comuns nem públicas de uso comum.

As águas comuns correspondem às massas de água que não são navegáveis e sirvam ao uso comum do povo.

As águas particulares, corresponde às nascentes, águas subterrâneas e todas as águas que estão situadas em terrenos particulares, e não sejam classificadas como águas comuns de todos, nem como águas públicas de uso comum. (Brasil, 1934)

O Artigo 29 definia que as águas públicas de uso comum pertenciam à União, caso percorressem dois ou mais Estados ou se dirigissem ao exterior. Pertenciam aos Estados quando percorressem dois ou mais municípios. Eram de domínio dos municípios quando correspondesse a rios situados inteiramente nos territórios municipais. (Freitas, 2006) Essa previsão de águas municipais foi suprimida na Constituição de 1946.

Segundo Braga (2015), o Código de Águas estabeleceu uma política hídrica robusta e capaz de assegurar a utilização sustentável, bem como garantir o acesso público às águas,

além de inovar com conceitos ainda em voga, das outorgas do direito de uso, e do usuário pagador e do poluidor pagador.

Em 1939, Getulio Vargas cria o Conselho Nacional de Águas e Energia (CNAE) pelo Decreto-lei n.º 1.285/193, no mesmo ano passa a se chamar Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE) pelo Decreto-lei n.º 1.699/1939, que determina que o conselho é vinculado diretamente ao gabinete da presidência, e sua composição de 5 membros de livre nomeação do presidente, renovado anualmente em um quinto das cadeiras. Este conselho foi o primeiro registro que encontramos de atores não estatais na governança da água. Porém se tratava de pessoas altamente gabaritadas, nomeadas para fornecer assessoria ao Presidente.

A necessidade de ampliação do parque energético do país para atender ao aumento do consumo de energia da crescente urbanização direcionou as mudanças no Código das Águas pela Constituição de 1946.

A Constituição de 1967, reserva à União legislar sobre águas em seu Art. 8o, inciso h, data em que deixa de ser facultado aos Estados legislar sobre o tema, mesmo em caráter supletivo e suplementar. Também inclui itens entre os bens da União como os rios transfronteiriços, e entre os bens dos Estados todos os rios que têm nascente e foz em seu território, o que acabou com a figura das águas particulares.

Neste mesmo ano, o Decreto-Lei N. 200 determina ao Ministério do Interior a condução do Saneamento Básico. O Ministério incumbiu o Banco Nacional de Habitação (BNH) dos estudos de diagnóstico e solução para instruir a criação de um Plano Nacional de Saneamento (PLANASA).

Em 1981 abriram-se as portas para a defesa judicial do meio ambiente (§ 1.º do artigo 14 da Lei 6.938 /81). A Lei também instaurou a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), e 13 instrumentos para implementação da política, como adoção de padrões de qualidade ambiental, licenciamento, zoneamento. (Valadão, 2022)

A previsão de proteção do meio ambiente pela Lei 6.939/81 apenas ganhou instrumento processual com a Lei 7.347/85, chamada Lei da Ação Civil Pública, que abordaremos no capítulo 5 sobre a Tutela dos Direitos Coletivos no Brasil.

Em 1987 foi criado o Conselho Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo, sem a participação da sociedade, com a missão de desenvolver o Plano Estadual de Recursos

Hídricos e o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos (SigRH), considerado o embrião da gestão integrada no Brasil por Braga(2015).

A Constituição de 1988 adotou a cartilha da moderna gestão da água, por trazer previsão jurídica de variadas dimensões sobre as águas. Esta natureza multidimensional da água esta impressa no texto constitucional de forma esparsa, e inexiste uma leitura sistemática. No entanto, Neves (2016:105) define alguns elementos constitucionais estruturantes sobre a água: bem de domínio público; objeto de competências dos entes federativos; bem ambiental; insumo para atividades e serviços; saneamento básico; objeto de direitos individuais e coletivos; insumo para produção de energia; e segurança hídrica.

A Constituição conta com um capítulo sobre Meio Ambiente, e a previsão de competência exclusiva da União para criar o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH), sendo regulamentado o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal pela Lei 9.433 de 1997.

A Constituição do Estado de São Paulo de 1989, por sua vez, dedicou um capitulo aos Recursos Hídricos, e determinou no Artigo 205 a criação do Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SigRH). Cabe ressaltar parte VI do dispositivo:

> **CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO**
> **Artigo 205** - O Estado instituirá, por lei, sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos, congregando órgãos estaduais e municipais e a sociedade civil, e assegurará meios financeiros e institucionais para:
> VI - a gestão descentralizada, participativa e integrada em relação aos demais recursos naturais e às peculiaridades da respectiva bacia hidrográfica. **(**grifo nosso)

Em relação a Saneamento básico, são importantes os Artigos 30 e 175 da Constituição Federal, sobre a competência municipal para assuntos de interesse local e a incumbência de socializar ou conceder a entidade privada a prestação de serviços públicos.

A Constituição Estadual de 1989 reservou um capítulo ao Saneamento, estabeleceu a criação de mecanismos de financiamento, assistência técnica do Estado aos municípios e a obrigatoriedade do plano plurianual de saneamento básico.

Assim, se forma as variadas tipologias do saneamento, entre a socialização, a concessão, a delegação e a associação em consórcio público (Art. 241 da CF).

A gestão dos recursos hídricos no Brasil é caracterizada pela água ser um bem público e pela sua dupla dominialidade constitucional entre a União e os Estados. Isso porque o

domínio, que é apenas a titularidade dos direitos de gestão e controle, se encontra concentrada entre a União e os estados, devido à previsão da Constituição Federal (Art. 20, III e Art. 26, I). Não se estabeleceu o papel dos Municípios na gestão da água, embora estes tenham sido incluídos nas competências comuns (Art.23), e tenham recebido a competência do saneamento básico (Art. 30) e da política urbana e (Art. 182). (Brasil,1988)

A Constituição de 1988 acabou de vez com as dúvidas sobre a figura das águas particulares ao declarar que a água pertence à União ou aos estados, e deixou a cargo dos estados as águas subterrâneas, o que não faz muito sentido, uma vez que não respeitam os mesmos limites das bacias hidrográficas, o que enfraquece o controle por parte dos Comitês de Bacia, das informações sobre a quantidade e qualidade dos usos das nossas águas. Mais lógico seria as águas subterrâneas serem de competência da União, uma vez que os limites dos aquíferos mais se assemelham aos limites dos rios transfronteiriços.

Cabe à União com exclusividade legislar sobre o uso da água para a geração de energia e transporte aquaviário, além de instituir o SINGREH e dispor sobre diretrizes gerais do Saneamento Básico.

Aos Estados cabe a organização das Regiões Metropolitanas (RM), e assuntos residuais de interesse regional, o que se insere o saneamento e a criação de Áreas de Proteção de Mananciais (APM).

Aos municípios é estabelecida a competência de legislar sobre assuntos locais, a titularidade do Saneamento Básico, o Plano Diretor Estratégico (PDE) e o Desenvolvimento Regional, dentre outros Planos Municipais, que devem se articular com as políticas da bacia hidrográfica, do Estado e da Federação.

Todos os entes compartilham competências comuns relacionadas com a água, especialmente pela ótica das responsabilidades constitucionais sobre Saúde do Artigo 200 da Constituição, que atribui ao setor participar do planejamento do saneamento, e isso envolve a qualidade da água potável e consequentemente a gestão de recursos hídricos.

Uma das mudanças que antecederam as reformas da gestão da água, mas já alinhada com as diretrizes estabelecidas em Mar del Plata em 1977, foi a adoção da Bacia Hidrográfica como unidade de planejamento, já na Lei Federal Agrícola em 1991, criada com esta previsão, o que indica que o debate sobre a nova unidade territorial já era consenso nos corredores do Congresso Nacional. Conforme apresentado na Tabela 01 abaixo, as reformas introduziram no Brasil os seguintes princípios e fundamentos:

Tabela 01 - Leis de Recursos Hídricos comparadas

Lei 7.663/91	**Lei 9.433/97**
O conceito da água como um bem público dotado de valor econômico	
Artigo 3.º - A Política Estadual de Recursos Hídricos atenderá aos seguintes princípios: III - reconhecimento do recurso hídrico como um bem público, de valor econômico, cuja utilização deve ser cobrada, observados os aspectos de quantidade, qualidade e as peculiaridades das bacias hidrográficas;	Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos: I - a água é um bem de domínio público; II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
A integração e compatibilização	
Artigo 3.º VII - compatibilização do gerenciamento dos recursos hídricos com o desenvolvimento regional e com a proteção do meio ambiente. Artigo 17 - Os planos de bacias hidrográficas conterão, dentre outros, os seguintes elementos: I - diretrizes gerais, a nível regional, capazes de orientar os planos diretores municipais, notadamente nos setores de crescimento urbano, localização industrial, proteção dos mananciais, exploração mineral, irrigação e saneamento, segundo as necessidades de recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos das bacias ou regiões hidrográficas correspondentes;	Art. 3º Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos: III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo; VI - a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.
A bacia hidrográfica como limite territorial	
Artigo 3.º II - adoção da bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento;	Art. 1º V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
A gestão descentralizada e participativa	
Artigo 3.º I - gerenciamento descentralizado, participativo e integrado, sem dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos e das fases meteórica, superficial e subterrânea do ciclo hidrológico;	Art. 1º VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Fonte: Lei Estadual de São Paulo 7.663 de 1991 e Lei Federal 9.433 de 1997

As leis repetiram instrumentos já existentes desde o Código de 1934, da outorga de direitos de uso da água, enquadramento dos corpos d'água e do Sistema de Informação em Recursos hídricos. Porém introduziram uma mudança de cultura para que ocorresse a cobrança pelo uso da água: o valor econômico da água.

O novo instrumento da moderna gestão que deveria, em princípio, financiar o funcionamento de todo o sistema de gestão dos recursos hídricos. Esta visão liberal sobre a gestão tem no princípio do "água paga a água" uma trava para subsídios no setor, o que deixa evidente o transplante da lei francesa sem a devida adaptação para a diversidade das realidades brasileiras. (OFB, 2024)

Segundo Orosco (2017), a Lei 9.433 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) foi inspirada na legislação francesa e representou um importante avanço no âmbito da gestão ambiental na direção da implementação de modelos de gestão cooperativos.

O marco regulatório do setor de saneamento foi aprovado pela Lei 11.445/07, que inovou ao separar o planejamento e a prestação do serviço da regulação do serviço. Com essa separação, foram criadas agências reguladoras, e a lei também obriga os municípios a realizar planos municipais de saneamento básico e definir metas contratuais com o prestador.

As recentes alterações legislativas da Lei n.º 14.026/2020 reforçam a atualidade e importância de estudar o tema da participação na gestão da água, o novo marco regulatório do saneamento de 2020 manteve incólume o princípio do Controle Social no setor, inserido pelo marco do saneamento de 2007.

A atualização se deu para a introdução do objetivo da universalização dos serviços de saneamento básico: até 31 de dezembro de 2033, atingir 99% da população abastecida com água potável e índice de 90% de coleta e tratamento de esgoto. No entanto, os números indicam que o atual nível de investimentos não demonstram adequação com o investimento necessário para atingir essas metas. (Velasco, 2023)

Outra transformação significativa na estrutura nacional de Gestão dos Recursos Hídricos, a Agência Nacional das Águas teve a competência expandida para Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico, com o novo Marco Legal de Saneamento de 2020 - Lei 14.026/2020, e a sua vinculação do Ministério do Meio Ambiente para o Ministério do Desenvolvimento Regional já havia ocorrido em janeiro de 2019.

Segundo Neves (2023) o Governo Bolsonaro implantou medidas drásticas no setor,

desconsiderando as soluções apontadas pela ANA no projeto Legado[16], e desvinculando-o das raízes ambientais que orientavam a política de recursos hídricos há 25 anos. A Secretaria Nacional de Recursos Hídricos e Qualidade da Água (SRHQ) foi transferida para a pasta do Desenvolvimento Regional, o CONAMA sofreu diminuição da participação e flexibilizou regras de licenciamento ambiental, o que desencadeou uma sequência de Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no STF.

No primeiro dia de 2023, o atual governo devolveu a competência de supervisionar a ANA para a pasta do Meio Ambiente, onde sempre esteve desde sua criação no ano 2000. No entanto, o Congresso Nacional editou a MP do executivo, para reestruturar novamente os ministérios, e devolver a vinculação da ANA à pasta de Integração e Desenvolvimento Regional. (Brasil, 2024)

O presidente Lula sancionou a reestruturação proposta e aprovada pelo Congresso com 04 vetos, dois dos vetos são sobre a água: a reestruturação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico para o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, e sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos e a Política Nacional de Segurança Hídrica.

Nas razões do veto, consta que a mudança da ANA contraria o interesse público, uma vez que a gestão das águas deve ser cooperada e transversal, portanto, parte da Política Nacional do Meio Ambiente, conforme art. 3º da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981 no inciso V. (Brasil, 2023)

A Ministra Marina Silva manifestou o argumento da relação da água para usos humanos ser indissociável da manutenção dos processos ecológicos, o que vai além da garantia da infraestrutura hídrica, mas necessita uma compreensão de interação e adaptação às mudanças climáticas, afirmou a Ministra em defesa de que a Agência Nacional das Águas, e a Política de Segurança Hídrica continuasse com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMC). (Mendes, 2023)

Uma estratégia do governo foi ceder e vetar apenas 04 pontos mais graves para não ter risco de ter seus vetos derrubados, se limitou a devolver a PNRH à pasta do Meio Ambiente e devolver as questões indígenas ao Ministério dos Povos Indígenas. Em entrevista para o podcast da organização Água e Saneamento (IAS,2023), João Paulo Capobianco afirma que essa é uma visão utilitarista de pensar a gestão dos recursos hídricos com a utilização

[16] O Projeto Legado foi uma oportunidade criada pelo Brasil ser a sede do 8o Forum Mundial da Água, da ANA apresentar 20 propostas de alterações legilativas necessárias para aperfeiçoamento da governança da água. Uma delas inclusive, é que o Brasil simplesmente ignorou o princípio 3 de Dublin que trata da inclusão das mulheres na gestão da água. Uma das propostas do projeto legado é corrigir esta desigualdade de gênero. (ANA, 2017)

exclusiva dos seres humanos, sem considerar que a natureza precisa de água para seus processos ecológicos.

Outro ponto é o pensamento de que a gestão hídrica é um problema a ser resolvido com obras de engenharia, na iminência de crise de abastecimento se busca água mais longe, transposição de bacias vizinhas, essa visão tecnocrata sempre foi a regra no Brasil, o que se contrapõe com a gestão hídrica de uso racional, de recuperação de áreas degradadas, da percepção da água como um recurso finito, que exige uma gestão sustentável, que passa necessariamente pela proteção da capacidade natural de produção de água em quantidade e qualidade adequada, isso envolve uma gestão socioambiental extremamente complexa, e passa pela diversificação de fontes para o abastecimento.

No fim o governo perdeu, decidiu ceder e manter a ANA no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), aceitou ainda que o Secretário-Executivo do CNRH deixasse a Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, e ficasse a cargo do Departamento de Revitalização de Bacias Hidrográficas e Planejamento em Segurança Hídrica da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica do MIDR.

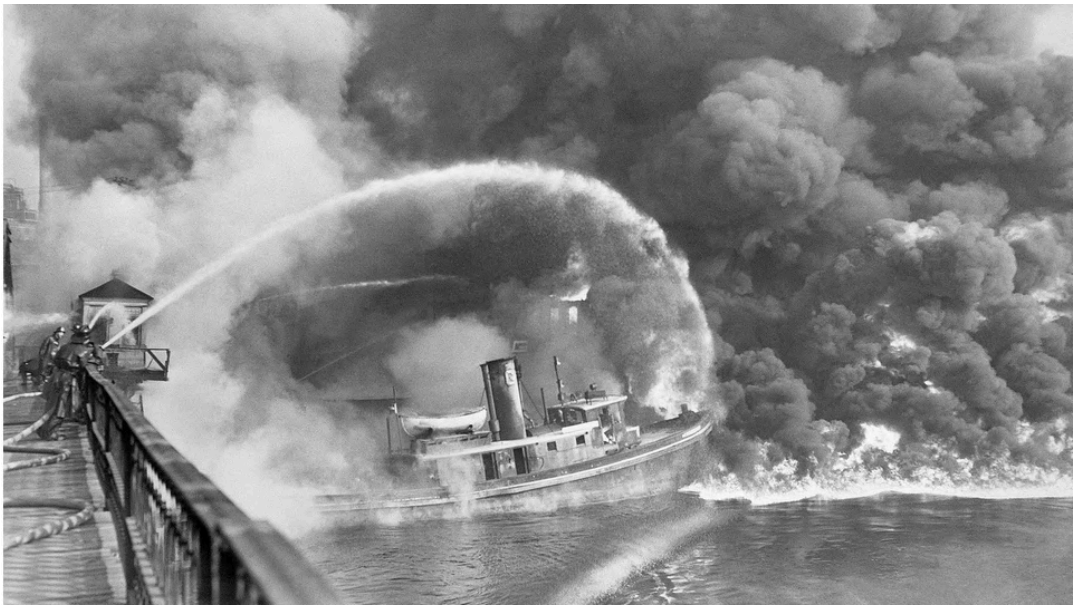
Desde que a Política Nacional de Recursos Hídricos, a Política Nacional de Segurança Hídrica e a Gestão de Recursos Hídricos continuassem com a pasta de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas. Os vetos do Presidente foram mantidos pelo Congresso Nacional no dia 09 de maio de 2024.(Brasil, 2024b)

O CNRH foi reestruturado após a edição do Decreto Federal nº 11.960 de 21 de março de 2024, que mudou a composição do Conselho, ampliou de 57 para 61 membros, ampliou a participação da Sociedade Civil de 9 para 15 cadeiras, ampliando também a participação de alguns novos Ministérios como Ministério das Mulheres e dos Povos Indígenas. (Brasil, 2024c) Em trabalho do IPEA, o Conselho aparece com o setor estatal detendo 68,4% dos membros, contra 31,6% da Sociedade Civil. Mesmo com a recente alteração do Governo Lula em 2024, ampliou a participação do segmento da Sociedade, mas a composição prevista no Art. 39 da Lei Federal 9.433/97 não foi aplicada no caso da composição do CNRH.

5. A ECOLOGIZAÇÃO DA POLÍTICA

Ao longo do tempo, a sociedade moderna conviveu com a poluição como um efeito inevitável da industrialização e do desenvolvimento socioeconômico até que acidentes como o da Figura 06 despertaram a criação de agências ambientais. Os efeitos adversos da piora na qualidade de vida no meio urbano, mobilizaram a sociedade a se articular em prol da necessidade da proteção ambiental.

Figura 06 - Rio Cuyahoga em Cleveland pega fogo em 1952



Fonte:Time Magazine (Latson,2015)

Nos anos 1960, as lutas pelos direitos civis nos Estados Unidos e na Europa, abriram espaço para reflexões mais amplas, como os limites planetários para ambos os modelos de desenvolvimento da época, socialista e capitalista. Nesta mesma época consolidaram-se as bases do pensamento sistêmico, linha da ciência que valoriza a inter-relação entre as partes para compreender o todo, o que deu impulso para a transição do paradigma mecanicista para o paradigma ecológico.

Segundo Rebouças (2015, p.4), a proposição da Terra como um sistema vivo vem dos primórdios da civilização, mas foi apenas com as viagens espaciais que a teoria da Terra como um sistema dinâmico ganhou força, e transformou a compreensão do assunto, pela visão

sistêmica e interdependência. Esta mudança sensível de perspectiva, ilustrada pela Figura 07, vai aflorar a consciência coletiva mundial, e influenciar na concepção das políticas ambientais nas conferências internacionais. Principalmente na visão sistêmica da teoria geral dos sistemas, que vai desempenhar um papel central na formulação das políticas de meio ambiente e da Gestão Integrada dos Recursos Hídricos (GIRH).

Figura 07 - Nascer da Terra (*Earth rise*)

Fonte: NASA - Apollo 8 (BBC,2023)

A primeira vez que a Terra foi vista de fora da Terra, e colocou em perspectiva a humanidade em relação ao universo, representou a constatação inequívoca dos limites planetários e da impossibilidade do crescimento econômico ilimitado.[17]

[17] Esta discussão dos limites planetários evoluiu muito desde o Relatório Meadows, sendo identificado em Rockstrom (2009), nove limites planetários. Mais tarde foi identificado em Richardson (2023) que dos nove limites que mantêm equilíbrio do planeta, a humanidade já ultrapassou seis: Mudança Climática, Integridade da biosfera, uso da terra, uso da água, ciclos biogeoquímicos, novas compostos químicos. E ainda estamos dentro do uso seguro de três: acidificação dos oceanos, Aerossol atmosférico, Ozônio estratosférico.
Em relação ao uso da água, o relatório divide em água azul (água disponível para uso) e água verde (água no solo para a vegetação). Hoje a humanidade utiliza 18% da água azul e 16% da água verde, quando os limites seguros que seriam de 10% e 11%, e foram ultrapassados em 1905 e 1929, respectivamente.

Em 1962 são publicadas descobertas científicas sobre os efeitos negativos da poluição no ambiente e na saúde humana, com o livro “Primavera Silenciosa” de Rachel Carson (Lago, 2013). Entretanto, o grande impacto midiático sobre a temática ambiental ocorreu com a publicação, em 1972, do relatório "Os limites do crescimento", publicado pelo Clube de Roma, um *think tank* criado por um grupo de 17 cientistas, liderado por Donella Meadows, que contratou o Massachusetts Institute of Technology (MIT) para realizar modelos de simulação sobre os limites planetários para o uso dos recursos até o seu esgotamento.

Devido à emergência de uma ação coletiva global, e ocorrência de diversos acidentes ecológicos em todos os continentes, os países já se organizavam para firmar conjuntamente os rumos da ação ambiental. Houve a Conferência de Praga sobre problemas relacionados ao meio ambiente, que reuniu 29 países europeus e 75 países observadores em maio de 1971. (Borowy, 2019)

No entanto, o grande evento considerado o catalisador da primeira onda de ecologização da Política mundial (Barone, 2019), foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano da Figura 08, que ocorreu em Estocolmo entre 5 e 15 de junho de 1972, a primeira Cúpula da Terra.

Figura 08 - Primeira Cúpula da Terra em Estocolmo, 05 de Junho de 1972

Fonte: UN Photo, 1972

Apesar da representação do Brasil, junto à China, tentar barrar qualquer imposição de limites ao crescimento dos países em desenvolvimento, a conferência chegou ao final com consensos mínimos acordados a serem perseguidos pelos países, e foi aprovado um documento com recomendações ao Secretário Geral, em que nos interessa as recomendações:

> **Recomendação IV/119** – Ao Secretário Geral das Nações Unidas, para que estabeleça um programa de informação, utilizando meios tradicionais e contemporâneos de comunicação no intuito de criar no espírito do público a necessária sensibilidade para os assuntos do meio ambiente, de sua administração e de seu controle. Recomenda também a adoção de um Dia Internacional do Meio Ambiente (escolhido o dia 5 de junho); A tradução e ampla divulgação dos documentos da Conferência; A introdução de informações relevantes sobre o meio ambiente na atividade dos órgãos de informação do sistema das Nações Unidas;
> O desenvolvimento da cooperação técnica através e entre as comissões econômicas regionais das Nações Unidas.
>
> **Recomendação IV/120** – Ao Secretário das Nações Unidas, e às Agências internacionais de desenvolvimento, no sentido de que adaptem e utilizem certos programas internacionais, desde que não haja atraso em sua execução, para disseminar a informação e fortalecer a ação comunitária relativamente aos problemas do meio ambiente, em especial entre os povos oprimidos e empobrecidos do mundo. (ONU, 1972) grifo nosso

Devido ao fato da crise da água transcender as fronteiras nacionais, a busca da garantia de água limpa e potável para o uso humano e para o equilíbrio ecológico, figura entre os desafios da agenda da ONU para uma governança sustentável das águas desde fim dos anos de 1970, da Conferência de Mar del Plata em 1977, que firmou o entendimento de que a água é um recurso escasso e em crise. Os Estados signatários, dentre eles o Brasil, se comprometeram com o alinhamento sobre o tema pela primeira vez.

A Conferência encerrou com a criação da "Década Internacional da Água" e um Plano de Ação com recomendações aos países, nas recomendações 54 e 55 consta da participação conforme a Figura 09 feita de uma captura do documento original ao final da Conferência: O Plano de Ação resultante da Conferência das Nações Unidas sobre a Água reconheceu pela primeira vez a água como um direito ao declarar que:

> "Todos os povos, seja qual for o seu estágio de desenvolvimento e suas condições sociais e econômicas, têm direito a ter acesso à água potável em quantidade e qualidade igual às suas necessidades básicas".
> (ONU, 1977)

Figura 09 - Recomendações de Mar del Plata

54. COUNTRIES SHOULD MAKE NECESSARY EFFORTS TO ADOPT MEASURES FOR OBTAINING EFFECTIVE PARTICIPATION IN THE PLANNING AND DECISION-MAKING PROCESS INVOLVING USERS AND PUBLIC AUTHORITIES. SUCH PARTICIPATION CAN CONSTRUCTIVELY INFLUENCE THE CHOICE BETWEEN ALTERNATIVE PLANS AND POLICIES. IF NECESSARY, LEGISLATION SHOULD PROVIDE FOR SUCH PARTICIPATION AS AN INTEGRAL PART OF THE PLANNING, PROGRAMMING, IMPLEMENTATION AND EVALUATION PROCESS.

55. To this end, it is recommended that:

(a) Countries should develop adequate legislative provisions, educational programmes and participatory activities that will increase public awareness and encourage public participation, as well as emphasize the value of water and the danger of its relative scarcity or abuse;

(b) Countries employing such measures and techniques should document and share their experience;

(c) Every effort should be made to convince the public that participation is an integral component in the decision-making process, and there should be a continuous two-way flow of information;

(d) In the field of community water supply and sanitation special emphasis should be given to the situation and the role of women.

Fonte: ONU (1977)[18]

Da compreensão de elemento vital diante da escassez, surge o consenso de que existe uma crise global da água. A partir deste consenso que organismos internacionais mobilizaram esforços para a criação de uma Governança Global da água.

Por força de compromissos firmados pelo Brasil com os vários países, se inicia o desenho da Governança da água brasileira, influenciada por organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial, além de trocas bilaterais de cooperação técnica.

Para suprir a falta de dados até então inexistentes em escala mundial, se estabeleceu a

[18] Tradução própria da Figura 09:
Os países devem fazer esforços necessários para adotar medidas que garantam a participação efetiva no processo de planejamento e tomada de decisões envolvendo usuários e autoridades públicas. Esta participação pode influenciar construtivamente nas escolhas entre planos e políticas alternativas, caso necessário. A legislação deve prever tal participação como parte integral do processo de planejamento, gestão, implantação e avaliação.

Para esse fim, recomenda-se que:
(a) Os países desenvolvam previsões legais adequadas, programas educacionais e atividades participativas que ampliem a conscientização pública e incentivem a participação pública, bem como ênfase no valor da água e os perigos da escassez e uso exagerado;
(b) Os países que implementarem essas medidas e técnicas devem documentar e compartilhar suas experiências;
(c) Todo esforço deve ser feito para convencer o público de que a participação é um componente integral do processo de tomada de decisões, e deve existir um fluxo contínuo de informações de via dupla;
(d) No campo do abastecimento público de água e saneamento, deve ser dada ênfase especial à situação e ao papel das mulheres.

primeira “Década Internacional da Água” em 10 de novembro de 1980, que exigia que cada Estado realizasse o seu diagnóstico de oferta, demanda e vulnerabilidades. Este fato alterou o conhecimento do mundo sobre a quantidade e qualidade das águas doces.

A ONU cria a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1983, liderada pela Primeira Ministra da Noruega Gro Brundtland, que convida políticos ambientalistas de todo o mundo, entre eles o Secretário Especial de Meio Ambiente brasileiro, Paulo Nogueira Neto, que ficou no cargo de 1974 a 1986.

Após 900 dias de trabalho é publicado o Relatório Nosso Futuro Comum, conhecido como Relatório Brundtland que define o conceito de Desenvolvimento Sustentável, e cria como subproduto o Direito das Futuras Gerações, absorvido no Artigo 225 da Constituição Federal brasileira. O Relatório propôs mudanças nas políticas internacionais para garantir um desenvolvimento que atenda as necessidades da geração presente sem comprometer as das gerações futuras.

A segunda onda de ecologização da política tem por catalisador o Relatório Brundtland mas também o acidente nuclear de Chernobyl, na Ucrânia Soviética, em 1986. O que vai influenciar para que fossem criadas Agências ambientais na Itália, na Alemanha, na Suécia. O governador André Franco Montoro criou, no dia 24 de março de 1986, a Secretaria do Meio Ambiente, o Conselho Estadual de Meio Ambiente, o qual ele presidiu, e o Sistema Estadual de Meio Ambiente.

Para ilustrar a diferença entre as duas ondas de ecologização da política, Barone (2019) distingue as primeiras legislações entre 1973 e 1988 como sendo de proteção da água visando como fim a proteção de atividades humanas, tutelando principalmente o consumo humano de água potável, as primeiras legislações protegem a saúde dos consumidores.

A mudança ocorre após o Tratado de Maastricht de 1992, em que se considera as normas de qualidade das águas como um assunto propriamente ecológico, de proteção da natureza pelo seu valor no equilíbrio ecológico. As legislações sobre redução da poluição após 1988 são mais coercitivas, zonas sensíveis e vulneráveis foram criadas, onde foi implantado rígido controle dos agricultores sobre cuidados obrigatórios a serem tomados. Os países são obrigados a cumprir um calendário de melhora da qualidade da água, com coleta de amostras, para identificar o alcance das metas de resultados, e recebem multa em caso de descumprimento, como a Diretiva de controle de Nitrato de 1991. (Barone, 2019:68)

Com o tempo ocorreu uma ambientalização das lutas sociais, houve integração das

lutas ambientais com comunidades indígenas, trabalhadores rurais e movimentos da periferia urbana, que ampliou o debate de sustentabilidade para incluir a justiça social.

Junto disso ocorreu uma profissionalização dos movimentos ambientalistas, com uma divisão de atuação entre: atuação na expansão no campo de direitos junto do Estado, fornecendo informação especializada na área ambiental, colaborando em representações da sociedade civil junto a órgãos consultivos; e atuação para a modernização ecológica do capitalismo brasileiro e soluções pragmáticas para o campo socioambiental, inclusive dar consultoria para empresas poluidoras, o que foi criticado na época como uma traição ao movimento ambientalista. (Acselrad, 2010)

Em 1992, foi realizado o evento prévio à segunda cúpula da Terra, a *International Conference on Water and the Enrironment* (ICWE), em que especialistas de 100 países e 80 organismos internacionais, a partir dos dados produzidos na primeira década da água estabelecida em Mar del Plata, diagnosticaram a situação crítica das águas e estabeleceram parâmetros para ações imediatas. Foi quando a gestão integrada se consolidou nos 4 princípios da Declaração de Dublin. (UNEP, 1992)

Segundo o documento final do encontro, uma gestão holística significa que todos os usos são levados em conta nas decisões, não apenas os usos humanos, mas a conservação dos processos ecossistêmicos, dos ambientes naturais, e seres vivos. Além disso, o holismo envolve o uso de ferramentas científicas de medição, análise, monitoramento, predição, estatística para a tomada de decisão.

O documento sugere recomendações de ação a níveis locais, nacionais e internacionais, baseados em quatro princípios: água como recurso finito e vulnerável, gerenciamento baseado em abordagem participativa envolvendo usuários, planejadores e legisladores de todos os níveis, igualdade de gênero garantido a mulher o papel central nas tomadas de decisões e Água como bem econômico para combater o desperdício e atingir o uso eficiente e equitativo, com incentivo à conservação e proteção dos recursos hídricos.

> **Princípio n° 1** - A água doce é um recurso finito e vulnerável, essencial para sustentar a vida, o desenvolvimento e o meio ambiente Já que a água sustenta a vida, o gerenciamento efetivo dos recursos hídricos demanda uma abordagem holística, ligando desenvolvimento social com o econômico e proteção dos ecossistemas naturais. Gerenciamento efetivo liga os usos da terra aos da água nas áreas de drenagem ou aquífero de águas subterrâneas.

> **Princípio N° 2** - Gerenciamento e desenvolvimento da água deverá ser baseado numa abordagem participativa, envolvendo usuários, planejadores legisladores em todos os níveis A abordagem participativa envolve uma maior conscientização sobre a importância da água entre os legisladores e o público em geral. Isto significa que as decisões são tomadas no menor nível possível com participação total do público e envolvimento de usuários no planejamento e implementação de projetos de água.
>
> **Princípio N° 3** - As mulheres formam papel principal na provisão, gerenciamento e proteção da água. Este papel de pivô que as mulheres desempenham, como provedoras e usuárias da água e guardiãs do ambiente diário, não tem sido refletido na estrutura institucional para o desenvolvimento e gerenciamento dos recursos hídricos. A aceitação e implementação deste princípio exige políticas positivas para atender as necessidades específicas das mulheres e equipar e capacitar mulheres para participar em todos os níveis dos programas de recursos hídricos, incluindo tomada de decisões e implementação, de modo definido por elas próprias.
>
> **Princípio N° 4** - A água tem valor econômico em todos os usos competitivos e deve ser reconhecida como um bem econômico No contexto deste princípio, é vital reconhecer inicialmente o direito básico de todos os seres humanos do acesso ao abastecimento e saneamento a custos razoáveis. O erro no passado de não reconhecer o valor econômico da água tem levado ao desperdício e usos deste recurso de forma destrutiva ao meio ambiente. O gerenciamento da água como bem de valor econômico é um meio importante para atingir o uso eficiente e equitativo, e o incentivo à conservação e proteção dos recursos hídricos.

A Conferência foi a primeira grande reunião de técnicos em recursos hídricos a focar na gestão holística da água, como uma forma de garantir que cada comunidade terá sua gestão adequada com o seu contexto, sobre os usos e necessidades humanas e processos ecológicos, em oposição a uma gestão focada em necessidades dos grandes setores usuários. A complexa interligação entre o ciclo da água e a preservação da natureza exige uma gestão holística, ao invés de uma gestão fragmentada e baseada apenas no consumo.

Alguns meses depois, na Cúpula da Terra, foi estabelecido o Princípio 10 da Declaração do Rio sobre meio ambiente, além dos princípios 20 a 22, sobre a participação das mulheres, jovens e povos tradicionais. Este princípio se tornou um pilar fundamental no Direito Ambiental para o acesso à informação, conforme explicitado nos Acordos de AArhus

e Escazú, que regulamentaram o Princípio 10 na Europa e América Latina, respectivamente.

O direito de acesso à informação consiste tanto na transparência ativa do Estado fornecer informações independentemente de solicitação, e a transparência passiva de obter respostas para demandas específicas. O direito à informação é um direito autônomo, mas é essencial para a governança e a participação.

> **Princípio 10:** O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes. (grifo nosso)

A Convenção sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Questões Ambientais da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa, conhecida como Convenção de Aarhus, foi assinada em 25 de junho de 1997 na cidade de Aarhus na Dinamarca. Esta convenção regulamentou o princípio 10 da Carta da Terra de 1992 no território da União Europeia. (UN,1998)

Os países da América Latina iniciaram processo semelhante em 2012 durante a Conferência Rio+20 (UN,2012), o que só foi aprovado em 2018, o Acordo de Escazú, conta com o diferencial de incluir a justiça ambiental e a proteção dos Direitos Humanos de povos ameaçados e ambientalistas. O Brasil ainda não ratificou o tratado.

A última onda de ecologização da política, se iniciou em 2015, o Acordo de Paris foi bem sucedido em conseguir com que todos os países propusessem suas metas de redução de emissões durante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima.

Na ocasião, os líderes da humanidade chegaram ao consenso de que a temperatura global não pode aumentar mais que 2 graus em relação ao período pré-industrial, e realizarão esforços para limitar esse aumento a 1,5 graus. Os países ricos se comprometeram a custear a transição energética dos países em desenvolvimento e ajudá-los nas suas ambições climáticas.

4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Quando falamos em participação, nos referimos aos mecanismos de descentralização de poder e instâncias democráticas de decisão colegiada abertas à participação social. Para Souza (2004, apud Valencio, 2009), a participação inclui a escuta das demandas que serão realizadas (empoderamento), e a fiscalização das decisões (*accountability*).

Em artigo de levantamento historiográfico da participação no Brasil, Ventura (2016) explica a história da participação no Brasil em 3 fases. Em sua fase seminal, o projeto da primeira República foi marcado pela exclusão da população rural, limitação da participação política através do voto censitário e pela forte repressão às tentativas de organização da ação coletiva ligada aos trabalhadores.(Ventura, 2016)

A participação e a mobilização coletiva foram reduzidas à abordagem fiscalizatória de infração de desordem pública. O voto apenas era permitido para homens, maiores de 21 anos, alfabetizados. Ainda que a tônica do período tenha sido a restrição à participação, houve resistência dos setores de ação popular contra a centralização decisória da ação estatal.

A primeira fase do período republicano no Brasil, foi de restrição da arena pública ao setor estatal, o que levou a falta de representatividade e repressão ao associativismo. A participação na passagem do Império à República não teve grande alteração no padrão participativo, as oligarquias se mantiveram no poder pela baixa participação popular.

As mulheres, praças e analfabetos não participavam da vida política do país, que nesta época apresentava apenas 35% da população alfabetizada, porém, o alistamento eleitoral era ainda menor, inferior a 20% dos homens adultos e alfabetizados, ou seja, a média de participação em relação ao total da população até 1930 era inferior a 3% da população, o que demonstra a fragilidade de legitimidade que se fundou o Estado brasileiro.

> O primeiro recenseamento no Brasil, em 1872, indicava uma população de quase dez milhões de habitantes, mas, em 1889, eram somente 200.000 os eleitores. A primeira eleição presidencial verdadeiramente disputada entre nós, em 1910, a que se travou entre as candidaturas de Hermes da Fonseca e Rui Barbosa, contou com apenas 700.000 eleitores, 3% da população, e somente na escolha dos constituintes de 1946 é que, pela primeira vez, os eleitores representaram mais de 10% do contingente populacional.
> (Porto, 2012)

A repressão a participação da primeira república atinge o estopim no Estado Novo, que adota uma cidadania regulada, ampliando direitos dos trabalhadores com a criação de

Sindicatos, mas excluindo ainda a participação política, esta é a segunda fase da participação social no Brasil para Ventura (2016).

Uma nova fase na participação se inicia com a redemocratização que seguiu o fim do Regime do Estado Novo, que propiciou novas formações associativas e a ampliação dos canais de participação, o que foi essencial para a resistência ao segundo período de exceção da década de 1960, que produziu no Brasil uma cidadania que não visa apenas o modelo liberal da participação na política, mas uma participação de ações sociais reais de transformação da realidade.

A abertura e a redemocratização trouxe estabilidade política e abriu espaço para inovações democráticas, capturadas pelo processo constituinte e hoje constituem instrumentos participativos consagrados. A pressão popular provocou mudanças, ao mesmo tempo, o estado burguês fez concessões para continuar no poder.

> Tinha-se a certeza de que o Estado não poderia mais se fechar à participação e aos interesses das classes populares e que agora era necessário buscar uma ordem consensual, construída através de soluções negociadas, de preferência, não coercitivas, que possibilitassem a coexistência destes interesses diferentes sem colocar em xeque aqueles que historicamente se apresentavam como dominantes.
> (Bezerra, 1998:145, apud Bueno, 2014)

O conceito republicano de democracia está assentado na soberania popular, exercida por meio do sufrágio universal. A República brasileira, no entanto, foi criada com voto proibido a mulheres e aos analfabetos, num momento em que o país contava com mais da metade da população analfabeta. O voto feminino foi editado em 1932 (Brasil,1932), mas o voto dos analfabetos só passou a ser legalizado em 1988, com a tentativa de instaurar uma Democracia Participativa no Brasil, em lugar de uma Democracia meramente Representativa. (TSE, 2016)

A partir do direito ao voto, todos passam a ser reconhecidos como sujeitos, e como cidadãos estão aptos a refletir e pensar soluções para os problemas da sociedade, e têm o direito democrático de participar, tanto da forma mais básica e elementar que é o voto, quanto de opinar sobre os projetos que afetam seus interesses.

A Participação da sociedade civil não necessariamente significa ação direcionada para o progresso e fortalecimento da democracia. Vivemos durante os ciclos de centralização do

Estado, o uso da máquina social participativa para fins outros. Durante o Estado Novo, a participação da sociedade em sindicatos foi subordinada ao poder do Estado, foi usada como forma de diminuir o poder político da classe oligárquica, que era principal oposição ao Regime de 1930.

Durante a redemocratização da década de 1960, a participação da sociedade em associações civis foi responsável pela campanha de desinformação que preparou o terreno para o Golpe Militar de 1964, o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), foram as entidades civis que realizaram campanhas de desinformação e mobilização contra o governo de João Goulart. (Léon, 2024)

Após o segundo período autoritário do século passado, em 1981 André Franco Montoro é eleito governador do Estado de São Paulo, na primeira eleição direta desde o golpe. O governador vai criar a Secretaria do Meio Ambiente, o Conselho Estadual de Meio Ambiente, o qual ele presidiu, e o Sistema Estadual de Meio Ambiente. (São Paulo, 1986)

A abertura lenta, gradual e segura do regime militar para a democracia, vivenciou ações da sociedade sedenta por participar contra grandes obras, como o Festival Quarup Adeus Sete Quedas, festival organizado contra a criação da Usina de Itaipu em 1982, e tido na literatura como o grande expoente do movimento ambientalista brasileiro. (Alonso, 2007)

O movimento ambientalista brasileiro se utilizou do ativismo e da participação informal para influenciar no planejamento, governança e fiscalização das águas durante o período final da ditadura militar. Além da informalidade, associações, universidades e organizações não governamentais começam a se constituir e ocupar os espaços formais em defesa dos interesses da sociedade e do ambiente.

Juntamente com outras pautas emergentes, indígenas, raciais, feministas, o movimento ambientalista formou o "campo democrático popular", denominação de um campo político pré-Constituição de 1988, cujo centro da atuação era, e permanece, norteado pela ideia de modificar o Estado brasileiro pela via da participação popular. (Teixeira, 2012)

Em 1985, o presidente José Sarney convoca a Assembleia Nacional Constituinte, e parte da sociedade civil se mobiliza para representar seu desejo de participação. Durante a Assembleia Constituinte foi aprovado um requerimento dos deputados Mário Covas (PMDB), Brandão Monteiro (PDT) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT) pela inclusão da figura das Emendas Populares, que, caso fossem assinadas por no mínimo 30 mil pessoas e endossadas por no mínimo 3 associações legalmente constituídas, estariam aptas a serem analisadas.

Esse instrumento de participação social protocolou 122 emendas populares, assinadas por 12 milhões de cidadãos. Destas, 89 cumpriram os requisitos formais e foram analisadas, sendo que 19 foram aprovadas pela Comissão de Sistematização, e integram o texto constitucional.

Figura 10 - Cartaz de Henfil

Fonte: Acervo Museu da República[19]

Essas emendas tratam da obrigatoriedade da participação da sociedade nas políticas urbana; da criação do sistema descentralizado de saúde; da liberdade de expressão; do acesso à informação; dos direitos da infância; do salário mínimo para pessoas com deficiência; do décimo terceiro salário ao trabalhador; das previsões de consulta pública, iniciativa popular, plebiscito, referendo ação popular; da gratuidade em atos para exercício da cidadania e dos direitos de propriedade aos povos originários - previsões constitucionais inseridas pela participação da sociedade. (Brasil, 2013)

Além das emendas populares, durante o período da Constituinte, em junho de 1986 foi lançado pelo Senado Federal, um projeto de estímulo a participação popular como ilustrado

[19]Brasil. Senado Federal. A Constituição dos sonhos. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/constituicao-dos-sonhos/. Acesso em 13 out 2024.

pela Figura 10 acima, quando foram enviados 5 milhões de formulários para os municípios, tendo retornado 72 mil cartas de brasileiros sobre o que deveria conter a nova carta magna.[20]

A Assembleia Nacional Constituinte imprimiu no texto constitucional garantias de que o processo democrático seria necessariamente participativo. Ao esculpir esta previsão na carta magna, influenciou nas redações das leis infraconstitucionais, o que potencializou o controle social sobre as políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 concentrou na União a competência privativa de legislar sobre águas, e prevê instrumentos que possibilitam a participação da sociedade se revigorar, com o princípio da soberania popular (Art 1o, Parágrafo Único), o direito à informação, direitos de livre associação, liberdade de expressão, lei de iniciativa popular, audiências públicas. O mesmo espírito participativo foi adotado pela Constituição do Estado de São Paulo em 1989.

A participação positivada é algo recente no Brasil, e a construção da nossa cultura democrática abarca nossa relação com a alfabetização ou a falta dela, com consequências severas para a prática da cidadania no nosso país, no sentido de que é socialmente aceito a pouca efetividade dos instrumentos participativos e das instituições formais criadas para garantir a participação.

Atualmente a participação social no Brasil é um dos pilares da democracia, consagrada na Constituição de 1988 no Direito à cidadania (Art.1, II), à soberania popular (Art.1, parágrafo único), e por previsões como a de mecanismos de controle social (Art. 31), democracia direta como plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (Art. 14 e 29,XIII)[21], do júri popular (Art. 5º, XXXVIII) e do direito de denunciar no Tribunal de Contas (Art. 74 § 2º).

Para Ventura (2016:715), não apenas foi garantida a participação na elaboração e controle de políticas, mas também se previu instrumentos para a participação legislativa e judicial, no Art. 14, que desdobrou a previsão de lei de iniciativa popular para todos os entes federados (arts. 27, 29 e 61), assim como no Art. 5º reforçou os instrumentos de tutela de interesses coletivos: a Ação Civil Pública e a Ação Popular.

O Direito de participar é um direito fundamental de primeira geração, exercido através

---

[20] As cartas foram tema de documentário "Cartas ao país dos sonhos". Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=T1HLuPu9O5E&t=3s. Acesso em 07 out 2024.

[21] Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
I — plebiscito;
II — referendo;
III — iniciativa popular.

do voto ou diretamente através das instâncias previstas de autorrepresentação.[22] É um mecanismo de fortalecimento da cidadania e do controle social. O art. 37, § 3º determina que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública Direta e Indireta. Em seu Art. 194, a Constituição prevê no capítulo da Seguridade Social, uma gestão democrática e descentralizada, com a participação dos trabalhadores, em 1998 uma emenda determinou que a gestão fosse quadripartite para incluir os aposentados além dos trabalhadores, empregadores e do governo.

A participação social tem previsão ainda no Art. 29, XII sobre a cooperação das associações no planejamento municipal, nos artigos 204, II sobre a participação na Assistência Social; 206, VI sobre a gestão democrática no ensino público e 227, § 1º sobre a participação de entidades não governamentais em programas de assistência integral à saúde da criança

Extrai-se também a participação do Artigo 225 da Constituição da República, que garante o direito ao meio ambiente equilibrado, no entanto, no mesmo artigo consta que é **dever** de todos protegê-lo e conservá-lo.

O Direito ao meio ambiente equilibrado trata-se, portanto, de um direito/dever, que por sua natureza de obrigação, inclui a participação da sociedade na sua proteção:[23]

> **Art. 225**. Todos têm **direito** ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o **dever** de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.(grifo nosso)

O status de princípio fundamental da participação da sociedade e da gestão democrática, resulta que a participação esteja presente repetidamente na legislação infraconstitucional, principalmente em assuntos da política urbana, saúde, educação, cultura, meio ambiente, educação ambiental e mudanças climáticas.

A Emenda Constitucional nº 71, de 2012, incluiu o art. 216-A sobre o Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e

---

[22] Não existe ainda, ou pelo menos este autor até o momento não encontrou, uma instância sequer de autorrepresentação para o exercício direto da participação no Brasil, todas as arenas participativas apenas permitem a participação em mandatos temporários de representantes da sociedade civil, qualificados e eleitos.

[23] Um Direito/Dever envolve uma obrigação junto de um direito, prevê em mesmo nível: a responsabilidade de proteção do meio ambiente e o direito fundamental de usufruir do meio ambiente equilibrado. O legislador constitucional incluiu expressamente a participação da sociedade no dever de preservação da natureza de forma ativa, com garantias de denunciar às autoridades dos três poderes, inclusive com instrumentos, pela previsão de qualquer cidadão interpor Ação Popular para proteção do meio ambiente perante o poder judiciário.

participativa, e incluiu a democratização dos processos decisórios e a participação social como princípio (§ 1º, X).

Segundo Avritzer, o processo constituinte teve pressão das emendas populares para o fortalecimento da participação, que contou com 61 mil assinaturas para sua previsão na área da saúde, enquanto na área da reforma urbana contou com 131 mil assinaturas. Ambas impactaram o viés participativo adotado pela Carta Magna, que resultou no Art. 198, III em relação à saúde e à exigência de plano diretor na questão urbana pelo Art. 181.

Em decorrência, a regulamentação da matéria seguiu a dinâmica constitucional, na regulamentação dos conselhos e saúde na Lei 8.142/1990 e a obrigatoriedade das audiências públicas para o Plano Diretor por previsão da Lei 10.257/2001, o Estatuto das Cidades. (AVRITZER, 2012 apud Ventura, 2016, p. 714)

Apesar desta abertura para maior participação popular na legislação, no planejamento e na gestão, o modelo implantado no Brasil foi o da descentralização através de agências reguladoras, que parte da doutrina atribuiu o chamado déficit democrático. (Justen Filho, 2011 apud Torres, 2016:111).

O déficit democrático das Agências Reguladoras se situaria na ausência de legitimidade pela inexistência de chancela popular, que é inclusive desejada em alguma medida para que as decisões sejam revestidas pela técnica e acuidade no ambiente regulatório, marcado pela independência e autonomia do órgão regulador. E além deste déficit participativo, haveria um déficit normativo, gerado pela vagueza das atribuições da lei que criou o órgão não deixar claro os limites da regulação com a legislação.

Apesar do IPEA apontar para a ineficiência dos instrumentos de consensualidade no Brasil, Torres (2016) considera que tal crítica do Déficit Democrático das Agências Reguladoras esta mitigada pela inserção dos instrumentos de participação social no ambiente regulatório, para aprimorar a legitimidade dos processos decisórios das agências reguladoras. Neste sentido, as Audiências Públicas e Consultas Públicas sobre as regulações antes de sua aprovação, promovidas pelas Ouvidorias das Agências Reguladoras.

Apesar de sua recente redemocratização, em pouco tempo o Brasil passou a ser reconhecido mundialmente pelas inovações produzidas no campo da participação da sociedade, notadamente com a invenção do orçamento participativo na prefeitura de Porto Alegre em 1989, com reconhecimento internacional por sua gestão municipal transparente e democrática, ideia que se espalhou pelas cidades do país e do mundo.

O fenômeno de experimentação da participação popular como partilha do poder no Brasil, tem fortes relações com o Partido dos Trabalhadores (PT), que partiu de gestões locais nas maiores cidades ao longo da década de 1980 e 1990, até assumir a presidência em 2003.

Após esta data ocorreu a ampliação de instituições participativas, aumento no número de conselhos, revisão das regras para ampliar a participação, e dotação orçamentária para os colegiados. Além da ocorrência das conferências nacionais, que apresentam o caráter mobilizador mais amplo em comparação com outros mecanismos de participação como os Comitês de Bacia Hidrográfica, em que apenas representantes de entidades relacionadas a gestão da água podem participar. Isto não significa que os cidadãos não tenham direito de participar das reuniões, que são públicas. Nem que qualquer um seja impedido de ter voz nas reuniões, mas o filtro da formalização é apenas um dos filtros para a sociedade participar dos comitês, para uma participação real com direito de voto nas deliberações, apenas as entidades legalmente constituídas, credenciadas, indicadas pelo setor da sociedade e eleitas podem participar. (Ventura, 2016)

Temos no Brasil uma afinidade muito grande com o sistema representativo, nos acostumamos a eleger representantes até para os Conselhos Participativos, o que pode ser uma disfunção que beira a ultra representação. Mas, será que esta forma é realmente participação?

Tabela 02 - Escada da participação de Arnstein

8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Poder Delegado	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima - Tokenismo
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não-participação
1	Manipulação	

Fonte: Arnstein, 1969. Tradução própria

Pelas lentes de Arnstein (1969) conforme a Tipologia da Participação da Tabela 02, a escada da participação tem matizes que vão desde a não-participação até o Poder Cidadão. Para a autora, a maioria das ações comunitárias apenas informam ou escutam o cidadão, sem alterar o *status qu*o. As formas constitucionais previstas de participação no Brasil, focadas em Audiências Públicas e Consultas Públicas, sem nenhuma vinculação das discussões às decisões finais dos projetos, sendo apenas uma exigência formal do licenciamento, podem ser classificadas como Tokenismo e Consulta. Ou nem mesmo isto, para Arnstein quando se escuta os cidadãos por mera formalidade, sem considerar o conteúdo das contribuições, temos o que é considerado Terapia ou não-participação.

Outra tipologia encontrada, representada na Tabela 03, foi o Espectro da Participação Pública do *International Association for Public Participation* (IAP2, 2018), que define cinco níveis de participação: informar, consultar, envolver, colaborar e empoderar cidadãos.

Tabela 03 - Espectro da Participação IAP2

	INFORMAR	CONSULTAR	ENVOLVER	COLABORAR	EMPODERAR
META DA PARTICIPAÇÃO	Fornecer ao público informações equilibradas e objetivas para ajudá-lo a entender o problema, as alternativas, as oportunidades ou as soluções.	Obter feedback do público sobre análises, alternativas e decisões.	Trabalhar diretamente com o público durante todo o processo para garantir que as preocupações e aspirações do público sejam compreendidas e consideradas de forma consistente.	A parceria com o público em cada aspecto da decisão, incluindo o desenvolvimento de alternativas e a identificação da solução preferida.	Colocar a tomada de decisão final nas mãos do público.
PROMESSA AO PÚBLICO	Nós o manteremos informado.	Nós o manteremos informado, ouviremos e reconheceremos as preocupações e aspirações e forneceremos feedback sobre como a opinião pública influenciou a decisão.	Trabalharemos com você para garantir que suas aspirações sejam refletidas diretamente nas alternativas desenvolvidas e forneceremos feedback sobre a contribuição do público na decisão.	Buscaremos sua orientação e inovação na formulação de soluções e incorporaremos suas orientações e recomendações às decisões na medida do possível.	Nós implementamos o que você decidir.

Fonte: Espectro IAP2 - tradução própria

Por esta outra lente, a participação no sistema brasileiro pode ser classificada no máximo como envolvimento, sendo preponderante a informação e a consulta. Uma vez que Khatibi considera que apenas os três últimos níveis sejam de fato participação, o sistema brasileiro apresenta uma participação fraca, focada na transparência. (Khatibi, 2021)

Como vimos no Capítulo A Ecologização da Política, a participação social dos usuários na Gestão Integrada dos Recursos Hídricos teve origem nas Recomendações 54 e 55 definidas em Mar del Plata em 1977, e depois foi positivada no Princípio 2 estabelecido na Declaração de Dublin da Conferência Internacional da Água em 1992. (ICWE,1977)

No entanto, para Gohn (2004), a participação como um direito de cidadania ainda não se converteu num capital social considerável, posto que as interações da conjuntura política não rumaram para ajustar a gestão dos bens públicos à doutrina dos direitos humanos. Ao contrário, um tipo de dominação oligárquica permanece imbuído da demagogia nas novas arenas institucionais.

A Governança da água no Brasil não é arena disputada pelos movimentos populares, uma porque devem ter atuação específica no tema dos recursos hídricos, e outra pela ausência deste capital social em ser membro do Comitê de Bacia Hidrográfica para defender os interesses da coletividade. O Comitê de Bacia nunca se propôs a ser uma arena de participação popular, mas uma arena da participação sociotécnica.

Segundo Fonseca (2021), o IPEA definiu que o tema da participação social e do diálogo com a sociedade é um assunto central a ser estudado e tem produzido uma série de estudos sobre o tema: "Sociedade. Participação Social. Controle Social" que somam 344 artigos publicados desde 1970, metade artigos nos últimos dez anos.

Da revisão bibliográfica levantada sobre Participação Social, identificamos várias motivações e funções nas políticas públicas e na gestão pública. Como a função da definição de agendas prioritárias, e a função do controle social para monitoramento e implementação das políticas. Como motivação, temos a ineficiência da burocracia, a pressão popular por democratização dos processos decisórios e exigências de organismos internacionais, que condicionam seus investimentos a constituição de uma governança participativa para maior controle dos projetos. A participação também tem capacidade de fortalecer a justiça social e conferir legitimidade ao sistema político, porque aumenta a confiança no governo, reduz os conflitos, os custos de transação e promove a aceitação.

Os entes federativos ainda não perceberam o potencial de energia desperdiçada ao

centralizar o poder de decisões, em plena era do *crowdsourcing* e da economia colaborativa, ainda é preciso reconhecer a importância dos atores não-estatais, e utilizar esse potencial de conhecimento e energia coletiva da sociedade, que pode possiblitar o aprendizado mútuo de diferentes conhecimentos e promover a cooperação e o fortalecimento da cidadania.

Segundo Ribeiro (2015), a Participação Social no Brasil enfrenta a dificuldade de distinção entre o público e o privado, que fragiliza as instituições. As consequências do autoritarismo permanecem, e a democracia se esvazia quando se limita à participação eleitoral a cada dois anos. A democracia brasileira apresenta viés neoliberal exageradamente representativo, limitada à participação eleitoral, com arenas de acesso restrito.

> "limitada à participação no período eleitoral, esvazia-se o amplo sentido da democracia, que, como se sabe, deve incorporar o maior número de cidadãos. Além disso, em plena era digital, partidos políticos (e os excessos do regime presidencialista) não podem monopolizar decisões que afetam toda a sociedade — como se esta, muitas vezes, não existisse!"
> Ribeiro (2015)

No entanto, ocorre muitas vezes uma participação por mera obrigação da legislação, que envolve realização de audiências públicas, ou consultas públicas, que mesmo com baixa participação cumprem com a formalidade legal. Falta ainda um esforço coletivo para atingirmos a participação plena. (Irvin, 2004) Uma participação que envolva o respeito a outros saberes, a busca constante para incluir as pessoas normalmente excluídas, e considera efetivamente o que foi dito nas arenas participativas nas tomadas de decisões.

Sobre esta fragilidade ou inefetividade dos sistemas de participação, o pesquisador do CNRS Frédéric Graber, analisa a participação em seu livro Inutilidade pública, onde comprova que a participação social é relativa, e dificilmente interfere nas decisões políticas, pelo contrário, as consultas públicas são utilizadas para referendar as decisões políticas, grandes projetos são apresentados como soluções para o desenvolvimento. (GRABER, 2022)

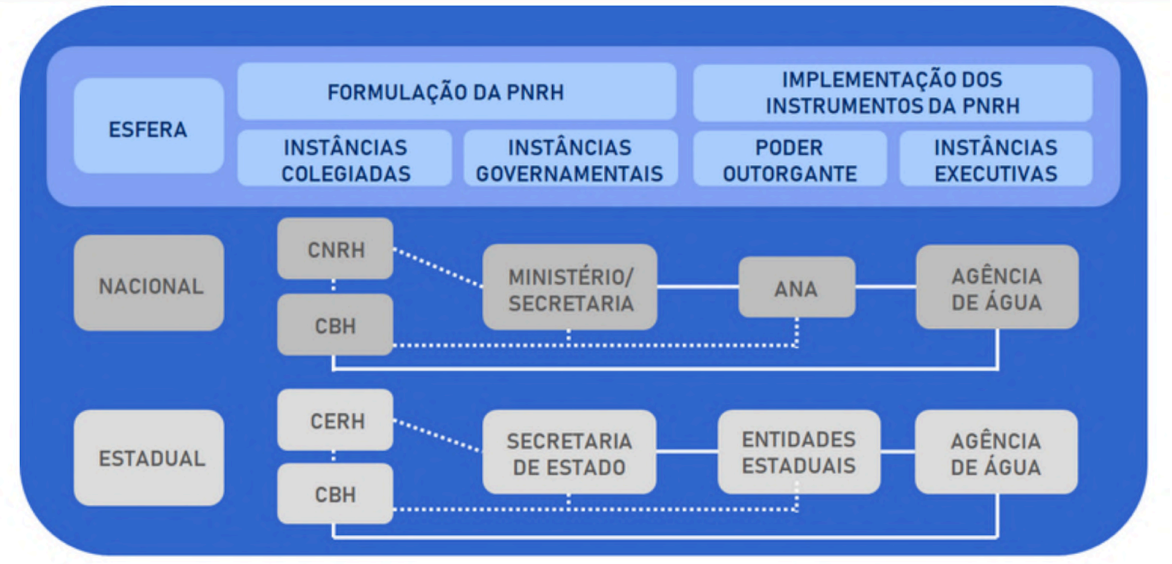
No Brasil, não há participação formal, enquanto autorrepresentação, mas sim vigora a ultra representação, seja na instância representativa, seja nas arenas participativas. A participação mediada pela representação pode prejudicar a soberania popular. Se os conselhos são participativos apenas nas eleições dos membros, sem que se esforcem para serem mais participativos do que representativos, não se amplia a participação social, mas sim se amplia a representação.

4. A GOVERNANÇA DA ÁGUA NO BRASIL

Uma primeira diferença para entender do que trata a Governança da água é separar Gestão dos Recursos Hídricos do Saneamento Básico. Embora a participação social no Saneamento Básico seja parte da Governança da água na escala local, o setor de Saneamento Básico é apenas um dos usuários da água bruta do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Enquanto o Saneamento Básico tem uma gestão de nível municipal, regional, estadual e federal, a Gestão dos Recursos Hídricos tem sua gestão no nível das Bacias Hidrográficas, Estado e União, isto significa que os municípios não estão envolvidos.

A principal arena deliberativa descentralizada da gestão é o Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH). Os CBH estaduais são vinculados aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERH), enquanto os CBH interestaduais, se vinculam ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), a instância máxima de decisão do Sistema Nacional, conforme Matriz da Figura 11. Os comitês interestaduais são comitês de integração de comitês estaduais de diferentes estados de forma unificada. Muitas vezes o CNRH emite Resoluções válidas apenas para as águas de domínio da União, o que causa dúvidas se este seria um Conselho Federal ou um Conselho Nacional. Este aspecto demonstra que o CNRH não consegue se articular com os Estados e os Comitês de Bacia Hidrográfica estaduais.

Figura 11 - Matriz Institucional do SINGREH

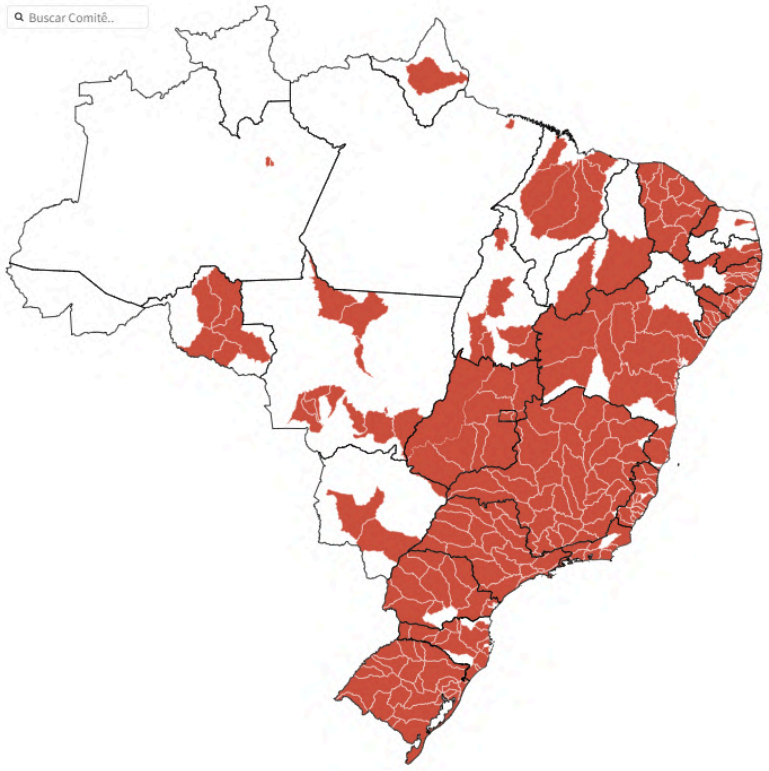


Fonte: ANA, 2022

Em Relatório de 2022, a ANA informa que no Brasil havia 234 Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) em funcionamento, sendo 224 CBHs de rios de domínio dos estados e 10 CBHs de rios de domínio da União (interestaduais). No Brasil, a vontade política deve partir dos próprios usuários interessados em se organizar em Comitê de Bacia de toda a região para que haja a gestão profissional na bacia hidrográfica, depois do CBH organizado e funcionando, deve-se demonstrar a viabibilidade da criaç ão da Agência de bacia, o braço executivo do comitê, que irá implantar a cobrança da água naquela bacia hidrográfica, o desenho brasileiro consta das Figuras 12 e 13 a seguir.

Isso leva a assimetrias no sistema muito grandes, existem Estados que não regulamentaram nem as Outorgas de direito de uso da água, além de pouco mais da metade dos comitês ter Planos de Recursos Hídricos, e menos de um terço conseguir implantar o instrumento da Cobrança pelo uso da água para se financiar. Mesmo quando há planos de bacia, estes não orienteam os orçamentos dos entes do sistema, nem os planos municipais.

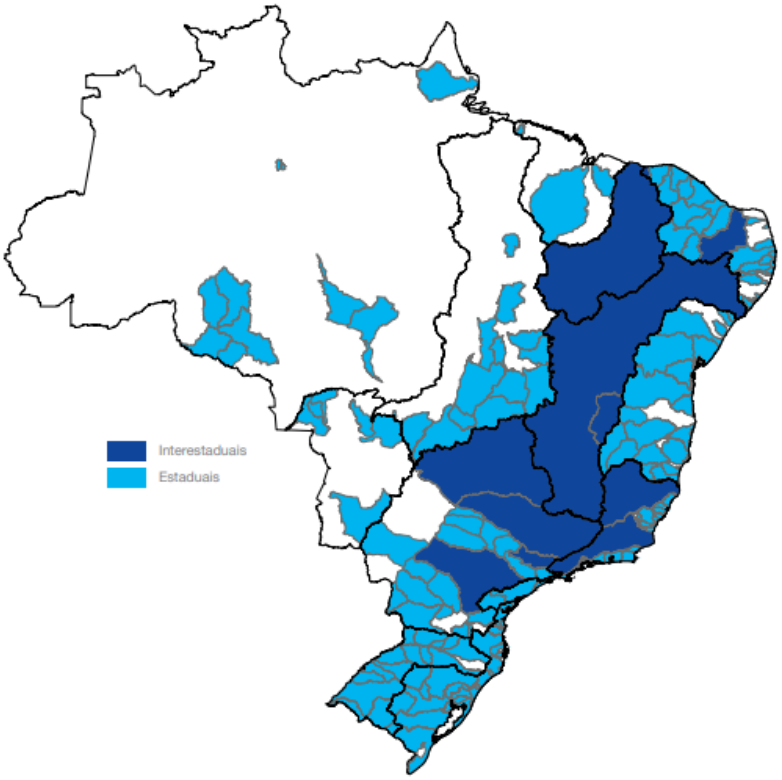
Figura 12 - Total de Comitês de Bacia Hidrográfica no Brasil



Fonte: ANA, 2022[24]

[24]Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA. Comitês de Bacia Hidrográfica. Mapa interativo. Situação em 2022. Atualizado em Ago 2023. Disponível em: https://public.flourish.studio/visualisation/14753545/. Acesso em 21 out 2024.

Figura 13 - Interseção entre Comitês estaduais e Comitês interestaduais 2022



Fonte: ANA (2022b)

A governança da água no Brasil apresenta esta diversidade de combinações e tipologias de situações sócio-políticas possíveis. São assimétricos os avanços das diferentes gestões estaduais na implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), assim como os avanços na descentralização da política para o nível territorial dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH).

Também é assimétrica a capacidade técnica dos atores das regiões, e isso tudo vai influenciar na intensidade da participação da sociedade na governança da água. As condições climáticas e a situação de disponibilidade hídrica também apresentam grandes desigualdades, bem como a eficiência da gestão em cada bacia hidrográfica, o que reflete na segurança hídrica de cada região.

4.1 Governança Pública e Governança Global

Segundo Diniz (1995:400, apud Gonçalves, 2005), a expressão governança surge a partir de relatórios e recomendações do Banco Mundial com o fim de aprofundar a garantia de eficiência dos processos estatais. O termo governança tem sido usado de forma genérica com significados diferentes, como a Governança Corporativa, a Governança Pública, a Governança Global, Governança Local. Apesar de diferentes, todas apontam para uma relação entre as instituições e outros atores da sociedade, a transparência e responsabilidade. Envolve traçar metas e envidar esforços para atingi-las.

Em 2017, o Banco Mundial publicou o relatório visando incentivar os países em desenvolvimento a implementar melhorias em sua governança pública, como meio de superar os desafios para o crescimento. (Banco Mundial, 2017)

A visão geral deste relatório, ressalta que a sociedade brasileira passou por um colapso de cooperação, pelo seu contrato social fragmentado, evidenciado no ciclo da baixa qualidade dos serviços públicos, que levou as classes-médias altas a procurar como alternativa os serviços privados, o que reduz sua disposição em pagar impostos para fornecimento de serviços públicos, e produz um ciclo perverso.

O crescimento econômico inclusivo que o Brasil experienciou, elevou a percepção de injustiça, e levou os cidadãos a se organizaram em 2013 para demandar melhores serviços públicos. Outro ponto apontado no documento, é que no Brasil os atores potencialmente afetados pelas políticas, podem não ter sido incluídos na elaboração destas, o que enfraquece sua disposição para cooperar e cumprir as regras previstas. (Banco Mundial, 2017b)

> "A criação de uma classe média ampliada e a redução da pobreza elevaram paradoxalmente as percepções de injustiça, pois a nova classe econômica esperava mais do que serviços públicos de baixa qualidade por suas contribuições." Banco Mundial (2017b:4)

Com a abertura política nos anos 1980, as pressões da sociedade civil pela democratização dos processos de decisão, ao mesmo tempo que se estabeleciam determinações de agências financeiras internacionais por mais transparência e participação no país, fomentaram a criação de novas arenas deliberativas em que atores públicos e privados colaboram no planejamento, execução e avaliação de políticas públicas.

Estas novas instituições visam aproximar dos processos decisórios a população diretamente afetada por eles, e com isso superar o partidarismo, clientelismo e falta de informação de governos centralizados. (Abers, 2004)

Os argumentos em defesa da implementação deste mecanismo de governança por *stakeholder* são de que há aumento da democracia por incluir o interesse da sociedade civil na formulação das políticas, e de aumento da eficiência das políticas públicas, uma vez que reduz os custos de transação de possíveis resistências à implementação da política, uma vez que as informações são ofertadas antecipadamente e dada aos atores interessados a oportunidade de se manifestar antes da deliberação. Um apontamento crítico da autora é o risco de dissociar governança participativa de processo político, e pensar que instâncias participativas "naturalmente" produzem decisões melhores e mais eficientes. (Abers, 2004)

Para Jacobi (2015:62) o conceito de Governança compreende a relação entre mercado, sociedade, leis, instituições, políticas públicas e decisões governamentais, implicando no estabelecimento de um sistema de regras, padrões e comportamentos que refletem os valores dos indivíduos inseridos nesse arcabouço regulatório.

O conceito de governança centra-se na noção de poder social, que media relações entre o estado e a sociedade civil, como espaço de construção de alianças e cooperação, desafiando limites entre o público e o privado, e ampliando o mecanismo de gestão participativa. (Jacobi, 2015)

A governança da água está inserida na governança pública, que esta inserida na governança global, e todas reportam a formas de gestão na qual a negociação é imprescindível, e atores públicos, comunitários e privados cooperam pelo bem comum. (Kissler, 2006)

> "propõe-se entender governança como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes. "
> (Löffer, 2001:212 apud Valencio, 2009)

Para Damkowski e Rósener(2003:73), define-se a governança local “como uma ação conjunta via rede de todos os *stakeholders* (grupos de cidadãos, administração, prefeituras, associações tradicionais, clubes, empresas), em prol do bem da coletividade”.

Para Kissler (2006:481) a governança é oriunda de reformas administrativas com objetivo de ação conjunta, entre Estado, empresas e sociedade civil, de forma compartilhada e transparente, para solucionar de forma inovadora problemas sociais. Assim, a governança pública se diferencia da governança, pela orientação do bem comum, é também designada por boa governança. No Brasil, a governança pública se pauta nos objetivos da Artigo 3º da Constituição Federal, e visa a transição do subdesenvolvimento para o desenvolvimento.

A Governança Global se ocupa de promover as três dimensões social, econômica e ambiental, consolidadas ao longo dos anos com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que foram renovados com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), até 2030, também conhecida como "Agenda 2030". Com foco central na redução da miséria, combate à fome, desigualdade de gênero, outros 17 objetivos, que relacionado ao tema do nosso trabalho, temos na Governança Global, o ODS 16 - promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável e o ODS 6 - assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos.

Dentro da meta principal da ODS 6, tem a Meta 6b - apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, priorizando o controle social para melhorar a gestão da água e do saneamento e a Meta 6.5 sobre implementar a gestão integrada em todos os níveis, até 2030. Assim é definida a GIRH:

> A Gestão Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) é uma abordagem que contribui para equilibrar as necessidades de água concorrentes da sociedade e da economia sem comprometer a sustentabilidade dos ecossistemas vitais. Tal é alcançado por uma política coordenada e quadros regulamentares, acordos de gestão e financiamento. (PNUA, 2021 p.3)

A GIRH foi positivado na Governança Global pela via dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) através da Meta 6.5, e a participação social na governança da água como Meta 6b. Em relatório sobre o acompanhamento dos indicadores da Meta 6, a ANA informa que o Brasil teve evolução de score de 44 em 2010 para 63 em 2019, a meta da ONU é que todos os países atinjam a escala de 91 a 100 na implantação da GIRH. (ANA, 2022)

4.2 A Gestão Integrada dos Recursos Hídricos

Foi diante da constatação da crise da água, da iminente ameaça de escassez, insegurança hídrica, poluição, doenças de veiculação hídrica, eventos climáticos extremos (secas e inundações), desperdício e demanda crescente por água, que a Organização das Nações Unidas (ONU) moblizou a discussão dos caminhos para a modernização da gestão, de forma mais eficiente, inclusiva, holística e sustentável. O resultado destas diretrizes da Governança Global da água ficou conhecida mundialmente como Gestão Integrada dos Recursos Hídricos (GIRH).

A gestão da água como um setor estratégico no Brasil, foi centralizada a partir da remodelação da dominialidade constitucional entre a União e os Estados da federação na Constituição de 1946, centrada no aproveitamento hidrelétrico, e só começou a se abrir para uma governança de outros atores e da sociedade no início da década de 1980, quando se inicia a formulação dos Sistemas de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e o modelo internacional de GIRH foi adotado.

A substituição de uma gestão institucionalmente fragmentada, composta por práticas históricas de planejamento tecnocrático e autoritário, ocorreu por uma gestão baseada na tríade: integração, descentralização e participação (Fracalanza, 2013 apud Jacobi, 2009).

Com isso, houve uma mudança significativa na forma pela qual se realiza o manejo dos recursos hídricos, sendo que a nova lógica, orientada pela gestão colegiada e integrada, tem como objetivo arbitrar conflitos e ajustar interesses, considerando o debate e o acordo sociotécnico (Machado, 2003).

Na década de 1980, portanto, se inicia o desenho da mudança institucional que resultou, na década seguinte, no atual Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SigRH) e no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Técnicos do governo recomendaram ao Congresso Nacional o estudo para uma Política Nacional de Recursos Hídricos.

Em 1983, foi realizado em Brasília o I Seminário Internacional de Recursos Hídricos, ocasião em que o debate desencadeou encontros nacionais sobre o tema, e deflagrou-se a perspectiva chamada sociotécnica da gestão dos recursos hídricos, integrando a esfera política, técnica e outros segmentos interessados.

Segundo Braga, a ampla participação tornou o ano de 1987 um marco na

modernização do Setor de Recursos Hídricos. Dez anos após a Conferência de Mar del Plata, o Brasil começa a pôr em prática uma de suas recomendações, a gestão participativa:

> "Percebendo a importância do tema a ABRH cria a Comissão de Gestão de Recursos Hídricos, sob a liderança de Flávio Terra Barth. Fruto do trabalho desta comissão e da pressão política exercida por grupos da Bacia do Rio Piracicaba que reivindicavam ações para sua recuperação, é a promulgação do Decreto Estadual 25.576 que cria o Conselho Estadual de Recursos Hídricos em São Paulo. Este decreto é o embrião do sistema paulista e nacional de gerenciamento de recursos hídricos." (Braga,2015:618)

A moderna gestão prevê uma confluência coletiva de interesses de diversos atores, em todas as escalas de governança (global, internacional, nacional, interestadual, estadual, regional e nível de bacia hidrográfica) para que os ideais da gestão da água se realizem na prática, de forma integrada, descentralizada, democrática e participativa.

O Artigo da Constituição do Estado de São Paulo que previu o sistema de gerenciamento de recursos hídricos, foi regulamentado em dezembro de 1991, antes mesmo da publicação dos resultados da Conferência Internacional de Água e Meio Ambiente (ICWE), que ocorreu em janeiro de 1992 em Dublin. O Estado de São Paulo antecipou a GIRH no Brasil quando aprovou sua Política Estadual de Recursos Hídricos, a Lei Estadual 7.663 de 30 de dezembro de 1991.

Formou-se assim, o que alguns autores atribuem ao trabalho de Flávio Terra Barth na Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH), o advento do modelo paulista, que depois passou a ser também o modelo brasileiro de gestão da água. (Braga, 2015)

Totalmente baseado nas agências de água e comitês de bacia do modelo francês, tido como bem sucedido na época, por sua descentralização, autonomia, introdução do valor econômico da água e sistema participativo. (IPEA, 2012)

Segundo o entendimento da política internacional, a melhor opção era a adoção de um sistema sócio-técnico de gestão da água, em que os usuários e a sociedade civil deviam ser incluídos, para que se alcançasse a gestão integrada e participativa, em substituição ao insulamento burocrático do estado, marcado pela segmentação e centralização.

> A Gestão Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) é uma abordagem que contribui para equilibrar as necessidades de água concorrentes da sociedade e da economia sem comprometer a sustentabilidade dos ecossistemas vitais. Tal é alcançado por uma política coordenada e quadros regulamentares, acordos de gestão e financiamento. (UN WATER, 2020)

Quando falamos de gestão da água, nos referimos a um conceito da administração ou da engenharia, mas ao falarmos de governança estamos nos referindo a outro tipo de engenharia institucional, capaz de receber os setores da sociedade para dialogar e tomar decisões, em oposição à perspectiva *top-down* da administração centralizada. (Jacobi, 2019)

A regulamentação infra legal começou nas Assembleias dos Estados e no Congresso Nacional ao mesmo tempo, mas, devido à demora na elaboração da Lei Federal, muitas leis estaduais foram aprovadas antes da lei nacional sobre o tema. O Estado de São Paulo foi o primeiro a aprovar a sua Lei Estadual de Recursos Hídricos em 1991.

As leis sobre águas implementaram o conceito da gestão integrada, que abrange ao menos duas dimensões: a integração entre a gestão dos recursos hídricos e a gestão ambiental, e a integração entre a gestão dos recursos hídricos e a gestão costeira. Além disto, propõem a articulação entre o planejamento da bacia hidrográfica e os planos municipais de uso do solo, e a articulação entre os atores, o Estado, municípios, usuários e a sociedade civil organizada.

No Brasil, a gestão integrada também adota a visão sistêmica. A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), além da integração e da articulação, prevê a adequação da gestão de cada bacia hidrográfica às particularidades das diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das várias regiões.

A Lei Federal de Águas, como ficou conhecida a Lei 9.433/97, institui que as águas são inalienáveis, uma vez que são bem público, são dotadas de valor econômico e por isto deve ser estimulado seu uso racional, e consolida nacionalmente a nova unidade territorial do planejamento por bacia hidrográfica, cuja área geográfica é diferente das unidades federativas tradicionais de cidade/estado existentes. A Lei define a competência da União para gestão das bacias interestaduais e transfronteiriças, e aos Estados para a gestão das bacias estaduais.

Cada estado tem por missão implementar com liberdade a organização interna das águas estaduais, os comitês interestaduais obedecem à lei nacional. (Granziera, 2023)

Após uma era de centralização da política, se iniciou uma fase democrática, descentralizada e participativa que foi institucionalizada nos anos 1990. Para Valencio, a legitimação do novo sistema está ancorada na sua capacidade de democratizar a gestão, através da participação e controle social. (Valencio, 2009)

O despertar desta participação surge em diversos setores sociais durante a redemocratização, mas a participação é especialmente forte no Direito Internacional, como

um princípio, quando se trata da participação nos assuntos ambientais.

Seria essa virada a superação da práxis política tecnocrática para uma sociocracia do diálogo? Ou, os interesses antigos deram espaço a novos atores, mas para o desenvolvimento nacional continua existindo apenas um projeto de modernidade? As respostas são no sentido de mais do mesmo.

Para Valencio (2009) não existiu superação alguma com a gestão moderna da água, a matriz do mercado foi inserida, tanto na gestão dos recursos hídricos, como na política de saneamento básico, e é visível a opção brasileira em valorizar soluções complexas, em detrimento de pequenas obras, sendo a recomendação técnica que as elege muitas vezes propagada como se fosse a única solução.

No fim do dia, manteve-se a práxis política tecnocrática e o insulamento burocrático centralizador, com trajes de superação do modelo "t*op-down*", porém sem a desconcentração efetiva do poder. Prova disto é o recente Pacto pela Governança da Águas da ANA[25], que envolve apenas a União e os Estados para alinhamento de políticas de Recursos Hídricos, Saneamento Básico e Segurança de Barragens.

A participação social na governança da água se revelou um sistema burocratizado, a participação social institucionalizada demanda formalização prévia para que os representantes de associações sejam aptos a participar dos comitês, o que torna a arena acessível apenas para representantes de associações e empresas, que estejam dispostos e com tempo para participar voluntariamente, sem ajuda de custo ou compensação.

Para Barbosa (2017, p.229) a instrumentalização da PNRH não é suficiente sem que exista um diálogo amplo, transparente e integrado entre todos os atores envolvidos na gestão. Observa fragilidade institucional e relativa inexperiência do exercício democrático nas instituições que compõem o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com todas as ações centralizadas nas agências de bacia, a abordagem *bottom-up* que deveria existir, passa a não existir.

Para Marques et al. (2022), uma gestão integrada necessita da coordenação com o saneamento, com a gestão ambiental e a gestão dos recursos hídricos, alinhadas com objetivos comuns. Neste sentido, as Soluções Baseadas na Natureza (SbN) é apontada como solução para garantia da qualidade e da disponibilidade hídrica, com a integração da infraestrutura cinza a gestão ambiental.

---

[25] Resolução ANA n.º 153/2023.Institui o "Pacto pela Governança da Água", coordenado pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico e desenvolvido em parceria com as Unidades da Federação.

Os autores apontam que a Gestão da Água deve evoluir para uma forma de prestação de Serviço Público de Gestão da água, e assim absorver princípios de eficiência das leis que regulam os serviços públicos. Além disso é preciso encontrar uma solução, pois os instrumentos de recursos hídricos que existem hoje (outorgas, cobrança) não são suficiente para enfrentar os desafios do investimento necessário da área, o que necessita de financiamento via outros instrumentos como o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), que tem capacidade de envolver partes interessadas de forma voluntária e colaborar com as políticas de proteção da qualidade dos recursos hídricos.

Neste capítulo foi possível verificar que Convenções Internacionais formularam as diretrizes, e pressionaram via mecanismos de *Soft Law* a internalização dos compromissos acordados pelos países em leis nacionais, dentre eles, o respeito ao princípio da participação da sociedade na gestão da água.

Esses princípios foram recepcionados no ordenamento interno brasileiro a partir da ratificação das Convenções de Dublin e Mar del Plata, e junto da pressão social na bacia do Rio Piracicaba (Paim,2023), mais as ações da Associação Brasileira de Recursos Hídricos com a Carta de Salvador em 1987, formaram as bases para a reforma institucional no setor da água no Brasil. O trabalho destes técnicos influenciaram a Constituição Federal e as Constituições estaduais dos anos seguintes.

6. A TUTELA DE DIREITOS COLETIVOS NO BRASIL

Além das transformações no campo da Política Hídrica, da Ecologização da Política, da Participação Social e do advento da Gestão Integrada, não podemos deixar de mencionar a transformação ocorrida no âmbito processual para abarcar as demandas coletivas, O judiciário teve sua atuação expandida para passar a resolver questões do âmbito do interesse público, e se tornou em alguns casos a única instância capaz de dar resposta aos objetivos sociais da República, que não encontram guarida nem no mercado, nem no processo político.

O reconhecimento de novos direitos transindividuais, difusos ou coletivos pressionaram para que houvessem mudanças no Processo Civil, no sentido de uma via para absorver a proteção destes direitos pelo poder judiciário, uma vez que o sistema processual tradicional não previa esta proteção.

> […] "O Processo era visto como um assunto entre as partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais. Direitos que pertencem a um grupo, ao público em geral ou a um segmento do público não se enquadrar bem nesse esquema. As regras determinantes da legitimidade, as normas de procedimento e a atuação dos juízes não eram destinadas a facilitar as demandas por interesses difusos intentadas por particulares"
> (ZAVASCKI,33 apud CAPPELLETTI,49)

Foi necessária a criação do subsistema do processo coletivo, para que houvesse a tramitação de uma demanda sem a necessidade de individualização dos direitos das partes, este processo é contado por Teori Zavascki em seu livro: Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos.

Foi necessário alterar a previsão de legitimidade ativa, para permitir que indivíduos ou grupos levassem demandas por proteção de interesses difusos. Também a coisa julgada precisou ser estendida a alcançar todos os membros do grupo, ainda que nem todos tenham participado do processo.

O doutrinador aponta a Inglaterra como origem dos instrumentos do processo coletivo, o *Bill of peace* era admitido no Direito inglês pelos tribunais de equidade. Este instrumento rompeu com o modelo de demanda segundo o qual todos os sujeitos interessados deveriam necessariamente participar do processo. A inovação passou a permitir que representantes de grupos de indivíduos atuasse em nome próprio, demandando por interesses dos representados,

e assim nasceu segundo melhor doutrina (ZAVASCKI, 2017:28 apud TUCCI, 11 e ZAVASCKI, 2017:28 apud ARAUJO FILHO, 17), a ação de classe (*class action*).

Esta antiga experiência foi renovada e aperfeiçoada pelos estadunidenses, e se dividiu em duas naturezas de pretensões: declaratórias ou de provimento mandamental (*injunctions class actions*) e indenizatória (*class action for damages*). (ZAVASCKI, 2017:31) Mas foi na França que o Brasil encontrou a inspiração para sua Ação Civil Pública, a *Loi Royer* de 1973 previu em seu Artigo 46:

> […]As associações devidamente registradas e cuja finalidade estatutária seja explícita a defesa dos interesses dos consumidores podem, quando autorizadas para este fim, impetrar ações cíveis em todos os tribunais relativamente a factos que causem prejuízo direto ou indireto ao interesse coletivo dos consumidores.
> (França, 1973)

Espanha, Itália, Alemanha e Portugal também desenvolveram seus subsistemas de processo coletivo, mas foi no Brasil que o legislador protagonizou de maneira mais profunda as vias da tutela coletiva. Primeiramente a Lei 6.513 de 20 de dezembro de 1977 introduziu uma significativa mudança na Lei de Ação Popular para considerar como patrimônio público os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. Essa mudança viabilizou a tutela de direitos difusos pela via da Ação Popular.

A revolução brasileira na criação de instrumentos da tutela de direitos de natureza difusa foi a aprovação da Lei 7.347 de 1985, chamada Lei de Ação Civil Pública, que preencheu a lacuna do processo civil que até só apresentava instrumentos de tutela individual.

O movimento de acesso à justiça foi profícuo no Brasil, influenciado pela doutrina italiana, inaugurou uma nova fase instrumentalista no Direito Processual, que conferiu a sociedade meios para exigir do poder executivo políticas públicas, e por isto as demandas coletivas são consideradas como uma modalidade da participação direta da sociedade no poder público, atendendo ao princípio democrático.

O que possibilita o Ministério Público (e outros legitimados) a agirem em nome do Interesse Público, e ocorre o que Cândido Dinamarco chamou de "função política do processo": o Processo Civil como um canal de Participação Social de indivíduos e associações nos destinos da Sociedade. (Carvalho, 2004 apud Dinamarco, 1990:379)

Com a Constituição emergiram direitos expressamente consagrados, e também foi alargado o rol de direitos transindividuais explícitos para cabimento da Ação Popular (Art. 5

LXXIII) e o Art. 129, III conferiu ao Ministério Público a legitimidade para a defesa de qualquer espécie de direitos difusos e coletivos.

Para garantir formas de agir em prol do meio ambiente, o texto constitucional previu mecanismos como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Arts. 102, 1ª,103 e 125, §2º); a Ação Civil Pública (Art. 129, III c/c §1º); a Ação Popular (Art. 5º, LXXIII); o Mandado de Segurança Coletivo (Art. 5º, LXX) e o Mandado de injunção (Art. 5º, LXXI).

O Código de Processo Civil de 1973 já admitia o litisconsórcio ativo facultativo, mas a Constituição de 1988 ampliou a tutela coletiva com a técnica da substituição processual. Com isso, outorgou poderes de ação a legitimados, como entidades sindicais e associações, para agirem em nome próprio em defesa de interesses coletivos de seus membros. O Código do Consumidor, em 1990, implantou a defesa conjunta de direitos individuais homogêneos, utilizando-se também da técnica da substituição processual.

> Conforme observou Barbosa Moreira, "o Brasil pode orgulhar-se de ter uma das mais completas e avançadas legislações em matéria de proteção de interesses supraindividuais, de modo que, se ainda é insatisfatória a tutela de tais interesses, certamente não é a carência de meios processuais que responde por isso".
>
> (ZAVASCKI, 2017:37)

5.1 O Ministério Público e a Ação Civil Pública

A Constituição de 1988 define no Art. 127 que o Ministério Público (MP) é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, a quem cabe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Desta forma, o MP é o guardião dos interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos.

O Art. 128 divide o MP em Ministério Público da União e Ministério Público dos Estados. A carta magna previu no Artigo 129, inciso II, que os instrumentos que o MP pode lançar mão são o inquérito civil e a ação civil pública, para proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente e outros interesses coletivos e difusos.

Interesses difusos são transindividuais, definidos por sua natureza indivisível, em que os titulares do direito são indeterminados ou indetermináveis, e o melhor exemplo de interesse difuso é o prescrito na Lei 7.347/85, que disciplinou a Ação Civil Pública (ACP), um dos

instrumentos previstos ao MP para responsabilizar quem causar danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e ao patrimônio cultural, artístico e paisagístico.

Outro instrumento que o MP pode utilizar previsto constitucionalmente é o Inquérito Civil (IC), procedimento administrativo que confere amplos poderes investigativos, para elucidar os fatos que possuam indícios de autoria e lesão a interesses coletivos, preparatório para a assinatura do Termo de Ajuste de Conduta (TAC) ou Ação Civil Pública (ACP). Instrumento previsto no artigo 8º, e regulamentado pela Lei Complementar n.º 75/93.

O TAC é um instrumento extrajudicial de celebração de acordo entre o MP e o responsável pela violação a direito coletivo, visando evitar a judicialização e solucionar a demanda sem necessidade de heterocomposição. O instrumento previsto no § 6º do artigo 5º da Lei n.º 7.347/1985, foram acrescentados pela Lei. 8.078/90. Este instrumento é especialmente utilizado quando o responsável de boa-fé assume a irregularidade e se compromete a cooperar para cessar os danos a coletividade. Quando um TAC é descumprido, ou quando nem chegou a ser assinado, a *ultima ratio* é a ACP.

A Ação Civil Pública tem esse nome para se diferenciar da Ação Popular, e das Ações privadas, mas significa várias ações como uma instrumentalidade única, mas muito versátil, são muitas as possibilidades para sua atuação na área de consumidor, patrimônio, meio ambiente, direitos da criança, idosos, entre outros direitos difusos.

A ACP permite que o Ministério Público busque a tutela dos interesses coletivos e individuais homogêneos no poder judiciário, esta prevista no Art. 1o da Lei 7.347-85, dentre outras.

Uma outra versatilidade da ACP é que pode ser usada não apenas para tutela cominatória e condenatória, mas também para preventiva e inibitória, e em alguns casos não é exclusividade do Ministério Público, o dispositivo Art. 5o, V, da Lei de Ação Civil Pública prescreve o rol de legitimados a impetrar esse remédio constitucional de direitos difusos.

A lista inclui a Defensoria Pública, os entes federativos, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedade de economia mista, e Associações constituídas há pelo menos 1 anos, que tenham dentre os seus fins institucionais, objetivos relacionados a direitos coletivos de proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

6.2 O caso da paridade na composição dos comitês estaduais

A participação nos assuntos ambientais e na gestão da água foi institucionalizada no Brasil pela difusão de princípios e diretrizes estabelecidos em Conferências Internacionais da ONU em Estocolmo(1972), Mar del Plata (1977), Dublin (1992) e Rio de Janeiro (1992).

O Brasil foi um excelente aluno desta difusão de políticas ambientais internacionais, tendo o primeiro secretário de Meio Ambiente do Brasil, Paulo Nogueira Neto, sido um dos redatores do Relatório Nosso Futuro Comum que criou o conceito de Desenvolvimento Sustentável em 1987. (Japíassu, 2017)

A legislação brasileira recepcionou as diretrizes e princípios antes mesmo delas estarem consolidadas. A reforma legislativa sobre gestão da água no Estado de São Paulo foi aprovada alguns meses antes da Conferência Internacional da Água de Dublin, que reuniu as diretrizes da moderna gestão integrada. Na década de 1990 se consolidou no Brasil o modelo liberal francês de gestão da água, e promessa de um sistema que se autopagaria, sendo este sistema transplantado pela via da cooperação técnica entre os países. (Bourlon, 2008)

Passamos a analisar os casos, e eles ocorrem na menor escala de planejamento do sistema de gestão da água, a dimensão da bacia hidrográfica. Um problema encontrado, oriundo do transplante para o Brasil de uma lei pensada para um Estado unitário, é o conflito gerado pela sobreposição do sistema de comitês de bacia da moderna gestão integrada com a dupla dominialidade constitucional dos recursos hídricos brasileira.

Na França todas as águas são de domínio do Estado, que é unitário, o conflito que analisaremos neste estudo de caso não poderia sequer existir por lá, pois as regiões francesas não têm autonomia para regulamentar o funcionamento dos seus Comitês de Bacia.

Ocorre que por estratégia da administração pública brasileira, talvez por não conseguir lidar com um país de dimensões continentais, as águas no Brasil tiveram este destino da dupla dominialidade desde a Constituição de 1946. Isto significou o fim das águas municipais. Mais tarde, na Constituição de 1967, toda água passou a ser patrimônio público, que tanto os estados quanto a união tem responsabilidade de tutela e controle sobre estas águas, a depender se elas cruzam fronteiras entre estados ou dirigem-se ao exterior.

Esta simples decisão do legislador da Constituição de 1946, mantida após 1988, fez com que o Brasil apresente 28 órgãos autônomos para produzir leis, e responsáveis pelo controle do uso e proteção das águas sob seu domínio.

No Estado de São Paulo identificamos 05 casos de judicialização da Participação Social na Governança da água oriundos da antinomia aparente entre normas de recursos hídricos, conflito gerado pela dupla dominialidade constitucional sobre as águas.

Para cumprir com o princípio da participação e da descentralização da Governança da água, foi criado no Estado de São Paulo pela Lei 7.663/91, o Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SigRH). Nas disposições transitórias deste Lei, foram criados os 3 primeiros Comitês de Bacia Hidrográfica, que hoje somam 21 em todo o estado.

Embora a Lei Estadual não introduza expressamente um modelo de participação tripartite proporcional entre municípios, usuários e sociedade civil, este foi o modelo adotado pelo Estado de São Paulo para seus comitês desde 1991.

Em 1997 foi aprovada a Lei Federal 9.433/97, e o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH), sendro criados 10 Comitês de Bacia Hidrográfica interfederativos.

O Sistema Nacional estabeleceu um limite máximo de membros que os entes estatais somados poderiam ocupar no colegiado. A Resolução 05 de 2000 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) em seu Artigo 8º, determinou expressamente a forma de composição dos comitês vinculados ao SINGREH, ou seja, todos os CBHs, estaduais e interfederativos.

A composição prevista nos moldes prescritos na Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) de 1997, detalhada pela Resolução 05/2000 do CNRH, derrogou o que é contrário a ela na Lei Estadual de recursos hídricos de 1991? Pode um Estado da Federação brasileira ter uma política estadual destoante das prescrições de uma Política Nacional?

Segundo o MPSP o dispositivo estadual estaria derrogado, por força da previsão do Artigo 24, § 4º da Constituição Federal.

Segundo o Estado de São Paulo, amparado pelo parecer do DAEE, a Lei Federal é lei especial e afetaria apenas os comitês interfederativos, cujas águas são de domínio da União. Isso porque o Art. 24 § 1º prescreve que a União deve limitar-se a estabelecer normas gerais. Para os procuradores do Estado, a Lei Estadual paulista foi feita dentro das competências outorgadas pela previsão constitucional do Art. 25 § 1º e do Art. 24 § 3º, quando a Lei Federal ainda não existia.

Figura 14 - Divisão Hidrográfica do Estado de São Paulo

Fonte: Lei Estadual 16.337/16 (São Paulo, 2016)

Estudaremos os processos que tramitaram no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo de 05 Comitês de Bacia Hidrográfica estaduais: das UGRHI 01, 05, 06, 07 e 12, conforme a Figura 14. Estes comitês foram criados em momentos distintos da implantação da política, e figuram no polo passivo das Ações Civis Públicas junto da Fazenda do Estado de São Paulo.

O estudo consiste da sistematização das movimentações e decisões, e análise comparada sobre os argumentos doutrinários e jurisprudenciais da temática da paridade na composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

6.2.1 MPSP contra CBH-BPG e Estado de São Paulo

Tabela 04 - Movimentação ACP CBH-BPG

Data	Movimentação
01/03/2005	Instauração de Inquérito
11/10/2005	Petição Inicial
17/05/2007	Sentença de procedência
05/03/2009	Despacho sobre Competência da Câmara Especial de Meio Ambiente
04/06/2009	Acórdão TJSP
22/07/2009	Publicação do Acórdão
06/08/2009	Embargos de Declaração da Fazenda do Estado de SP
17/09/2009	Acórdão dos Embargos de Declaração
22/10/2009	Publicação do Acórdão ED
27/11/2009	Recurso Especial da Fazenda do Estado de SP
06/08/2010	Contrarrazões ao Recurso Especial do MPSP
28/09/2010	Despacho Denegatório TJSP
12/01/2011	Publicação do Despacho denegatório
27/01/2011	Agravo em Recurso Especial da Fazenda do Estado de SP
28/03/2011	Contraminuta de Agravo em Recurso Especial do MPSP
22/08/2011	Decisão Monocrática do STJ
21/10/2011	Publicação de Decisão Monocrática do STJ
14/06/2016	Acórdão do STJ
07/08/2020	Publicação do Acórdão do STJ
01/10/2020	Trânsito em julgado do Acórdão STJ
27/11/2009	Recurso Extraordinário da Fazenda do Estado de SP
06/08/2010	Contrarrazões ao Recurso Extraordinário do MPSP
28/09/2010	Despacho Denegatório
12/01/2011	Publicação do Despacho
27/01/2011	Agravo em Recurso Extraordinário
08/04/2011	Contrarrazões de Agravo em Recurso Extraordinário
09/10/2020	Decisão Monocrática do STF
14/10/2020	Publicação da Decisão Monocrática do STF
11/12/2020	Trânsito em julgado da Decisão Monocrática do STF

Fonte: Autoria própria

O Comitê de Bacia Hidrográfica do Baixo Pardo/Grande (CBH-BPG) foi criado no ano de 1996, e diferentemente dos outros CBHs estaduais, já em 2009 este comitê teve sua composição alterada por força de decisão judicial da Ação Civil Pública 0191515-52.2008.8.26.000.

Este comitê delibera sobre conflitos e projetos da Unidade Hidrográfica de Gerenciamento de Recursos Hídricos 12 (UGRHI 12), esta região apresenta diversos problemas ambientais como perdas acentuadas de disponibilidade de água superficial causada pelo intenso desmatamento, assoreamento e risco de desperenização de cursos d'água, emissão de esgoto doméstico sem tratamento e aumento na demanda por água pela irrigação agrícola.

As páginas 110 a 152 da ACP do CBH-AT contém a Petição Inicial e Sentença desta Ação Civil Pública do CBH-BPG. Até então só havíamos tido acesso pela busca de jurisprudência do TJSP ao Acórdão da Apelação Cível , que não deu provimento ao recurso de Apelação do Estado de São Paulo.

A Ação Civil Pública restou como ultima alternativa, uma vez que a Resolução CNRH 5/2000, que prevê expressamente que a composição prevista no Art. 39 da Lei Federal deve ser observada pelos comitês estaduais e comitês interfederativos, não estava sendo atendida.

O processo coletivo foi iniciado pelo MPSP em 11 de outubro de 2005, tramitou na Comarca de Barretos, contra o Comitê da Bacia Hidrográfica do Baixo Pardo/Grande e a Fazenda do Estado de São Paulo, conforme movimentação da Tabela 04 acima.

PETIÇÃO INICIAL

Narrou o MPSP que quatro associações civis de Barretos formalizaram representação solicitando providências quanto a descompasso entre os ditames da Lei Federal 9.433/97 e o Estatuto do CBH-BPG.

O MP explicou que se tratava da garantia da composição paritária entre Sociedade e Estado no CBH-BPG, de forma que o Estado tenha no máximo metade das cadeiras, e não como se verificava, em que o Estado, como somatória dos entes estatais, detinha 2/3 dos membros, em superioridade ao previsto na Lei Federal que limita o setor estatal no máximo à metade do total dos membros.

Durante a fase do Inquérito Civil, houve recomendação extrajudicial por parte do MPSP ao CBH-BPG, e a recomendação foi ignorada com base em parecer jurídico do DAEE[26], sustentando que os comitês estaduais não se subordinam a legislação federal, em decorrência da capacidade de auto-organização conferida aos estados-membros da federação.

Solicitamos o parecer mencionado via LAI pelo portal Fala.sp ao DAEE em 28 de setembro de 2024, poucos dias após este órgão ter sido transformado na Agência de Águas do Estado de São Paulo - SPÁguas[27]. O órgão respondeu em 17 de outubro o documento completo contendo 13 páginas.

No parecer, a procuradora do DAEE reconhece que a União tem a competência exclusiva para legislar sobre águas, porém os Estados tem autonomia para legislar sobre os recursos hídricos.

Cita os doutrinadores Gabriel Ivo, para defender a autonomia do Estado-membro dentro da federação. Cita Dalmo de Abreu Dalari, para indicar a conexão do tema com a previsão de ser competência do Estado estabelecer a sua divisão em regiões administrativas. Inclui doutrina de Paulo Luiz Neto Lobo, para defender a competência comum do Estado, e que por isso não haveria supremacia de nenhum dos entes federativos, mas sim uma cooperação sem hierarquia.

Se apoia em Maria Luiza Machado Granziera, para reconhecer que o Art. 22 inciso IV destina a competência exclusiva da União legislar sobre águas e energia, mas essa competência seria apenas aparentemente privativa, pois os Estados podem dispor sobre seus bens e utilizar os recursos hídricos de seu domínio nos termos das competências remanescentes do Art. 25 paragrafo primeiro e 26, incisos I e II.

O parecer é contrário a recomendação do MPSP, e argumenta que os comitês estaduais estão atuando conforme a Lei Estadual, e não haveria qualquer adequação a ser feita para aumentar a representação da Sociedade Civil.

---

[26] São Pàulo. DAEE. Parecer nos foi enviado pela Lei de Acesso à Informação (LAI). Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1he-nuGQf5kKzwuE8aZUeVpYBISasw7UA/view?usp=drive_link

[27] A SPAguas é uma Agência Reguladora para grandes usuários de água que necessitam da outorga, e isto era somente uma das funções do DAEE, que vai passar as suas funções para o Departamento de Estradas e Rodagem, que será futuramente transformado no Departamento de Infraestrutura, e vai realizar o trabalho de desassoreamento, barragens, poços. (São Paulo, 2024c)

SENTENÇA

Em 17 maio de 2007, houve julgamento antecipado por se tratar de matéria exclusivamente de direito. A preliminar de ilegitimidade passiva do CBH-BPG não foi acolhida, por se tratar de órgão colegiado que decide sobre destinação de verbas, não se cuidando de mero departamento do estado sem poder decisório, além disso, o pedido se trata sobre alteração do Estatuto do próprio comitê para que este se adeque a Lei Federal.

O MPSP alegou que o Art. 24 da Lei 7.663 estava sendo erroneamente interpretado para limitar o número de membros da sociedade civil em 1/3, mas não é isso que a lei diz, mas sim que o limite de no máximo um terço se refere a representatividade de cada um dos setores do segmento sociedade civil (universidades, usuários e associações). Contrariando o que a própria Lei Estadual determina, por orientação do DAEE, os comitês foram criados restringindo a participação da sociedade civil ao máximo de 1/3 dos membros do comitê.

De um lado temos a regra que a lei posterior é clara: limitar a soma dos poderes executivos ao máximo da metade dos membros. Por outro lado, o CNRH é a instância mais alta da hierarquia do SINGREH, editou resolução de amplitude nacional, dispondo expressamente que os comitês de bacias hidrográficas, integrantes do sistema nacional de gerenciamento dos recursos hídricos, serão instituídos, organizados e terão seu funcionamento consoante com o disposto nos artigos 37 a 40 da Lei 9.433/97.

Em assim sendo, não resta outra interpretação, de que cabe ao Estado disciplinar, no âmbito do regimento interno dos comitês de bacia hidrográfica, o número de representantes de cada segmento, porem dentro dos parâmetros fornecidos pelo CNRH (40% Estado - 20% sociedade - 40% usuários).

A alegação do parecer da procuradoria jurídica do DAEE não se sustenta, posto que a Lei Estadual 7.663/91 deve se adaptar à legislação federal e às diretrizes do CNRH. Por outro lado, ainda que entendêssemos de modo contrário, a composição do CBH não está adequada nem mesmo ao que prescreve a própria Lei Estadual.

Além disso, a composição do comitê prejudica a sociedade, na medida que não tem o poder efetivo nas suas decisões, e a Lei Federal visa não apenas a representatividade, mas a transparência e efetiva participação na deliberação sobre recursos hídricos. O Comitê se localiza em área de rios de interesse da União, e ao contrário do que alega o Estado de São Paulo, a Lei Federal não se aplica apenas a áreas de atuação da União.

É certo que o Estado de São Paulo tem competência legislativa para administrar seus

bens, e estabelecer regras sobre meio ambiente e recursos hídricos, desde que tal competência legislativa não contrarie o disposto em lei federal sobre o mesmo tema.

Não houve pedido de tutela de urgência, e a sentença do primeiro grau foi prolatada em 17 de maio de 2007, e julgou parcialmente procedente a ação. A juíza determinou que o Estado de São Paulo e o CBH-BPG adequassem o Estatuto do comitê aos dispositivos federais, assegurando a correta participação da sociedade em respeito ao princípio da participação e da descentralização na gestão da água.

O MPSP alegou que a Lei Estadual em nenhum momento estabeleceu que a composição da sociedade civil nos comitês seria limitada a 1/3 dos membros, mas sim que a lei estabeleceu que as entidades, usuários e associações terão 1/3 do número total de votos, cada uma, a lei limitou apenas a parcela que cabe a cada segmento, dentro do conjunto destinado à sociedade civil, que não pode ser inferior a 50% segundo a Lei Federal.

O pedido foi julgado procedente, não para que o judiciário fixasse o número de membros, o que seria ingerência indevida, mas tão somente para condenar os requeridos a adequar o Estatuto do Comitê de Bacia Hidrográfica Baixo Pardo/Grande (Art. 7º) à Lei Federal 9.433/1997 e à Resolução 05/2000 do CNRH.

DECISÃO MONOCRÁTICA DO TJSP

Assim como a Contestação, a peça de Apelação não foi localizada porque o processo não foi digitalizado, e fez mais de 5 anos após arquivado. Chegou a ser solicitado o processo completo ao TJSP por meio do formulário de atendimento aos pesquisadores no portal de chamados, o pedido restou na fila do setor responsável, sem resposta até o final desta pesquisa. Não foi possível localizar nem mesmo o número do processo principal no portal do TJSP. Portanto, possível analisar apenas decisões e a movimentação do Processo da Apelação[28], que se inicia em 14 de abril de 2008.

Em 5 de março de 2009, foi publicada a Decisão Monocrática de 27 de fevereiro de 2009, em que o Desembargador Oscild de Lima Junior declina da competência da Câmara de Direito Público, e não conhece do Recurso por ser competência absoluta da Câmara Especial do Meio Ambiente, solicitando a urgência do julgamento, devido ao pedido de suspensão dos efeitos da sentença recorrida.

---

[28] https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/show.do?processo.foro=990&processo.codigo=RMZ010N2P0000

ACÓRDÃO DO TJSP

A Apelação teve julgamento em 04 de junho de 2009, de Relatoria do Desembargador José Renato Nalini e revisão de Regina Capistrano, referendou a decisão da juíza de piso e negou o recurso de Apelação. O Acórdão destacou a importância da Participação Social na gestão da água, e apontou que a vontade do legislador na Constituição de 1988 foi implantar a democracia participativa, em substituição da democracia representativa:

> ATENDER A FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS É MAIS RELEVANTE DO QUE PRESERVAR RÍGIDA APLICAÇÃO DE NORMAS PROCEDIMENTAIS, SEMPRE INSTRUMENTAIS EM RELAÇÃO AO VERDADEIRO DIREITO. APELOS DESPROVIDOS. O Brasil sempre foi e continua a ser um Estado unitário, sob feição federalista meramente formal. Tanto assim, que a representação da população junto ao Parlamento é maculada pela evidente desproporcionalidade. Por isso é que deve se reservar ao povo ocupar todos os espaços abertos pela Constituição Cidadã, para que lenta e gradualmente se instaure o novo modelo de Democracia Participativa, em substituição à desprestigiada Democracia Representativa.
> (TJSP; Apelação Com Revisão 0191515-52.2008.8.26.0000; Relator (a): José Renato Nalini; Órgão Julgador: N/A; Foro de Barretos - 3.VARA CÍVEL; Data do Julgamento: 04/06/2009; Data de Registro: 06/07/2009)

Segundo o Ministro Relator, a Participação da Sociedade Civil não é apenas uma formalidade, mas um instrumento de cidadania ativa e colaborativa, instituída pela Constituição Federal. O Desembargador considerou que a Gestão de Recursos Hídricos em bacias hidrográficas, que inclui corpos d'água que transcendem os limites estaduais, deve obrigatoriamente respeitar as leis federais.

O Tribunal rejeitou a tese do Estado de violação ao federalismo, com o argumento de que no Brasil, a estrutura federativa é apenas uma formalidade, e o país apresenta fortes traços unitários, o que justifica a primazia de leis federais em questões de interesse regional, como as questões ambientais.A decisão manteve a condenação para que o Estado e o CBH-BPG adequassem o Estatuto do comitê às limitações impostas pela Resolução 5/2000 do CNRH, e que isso fosse observado já nas novas eleições.

RECURSO ESPECIAL E RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Apesar de não ter acesso ao processo completo, na análise das movimentações do Processo Principal é possível visualizar algumas datas e extratos de decisões. Por exemplo, o Estado protocolou Embargos de Declaração (0191515-52.2008.8.26.0000)[29] com data de 06 de agosto de 2009 contra Acórdão que julgou a Apelação, publicado em 22 julho de 2009. Os Embargos foram rejeitados pela Câmara Especial de Meio Ambiente do STJ em 17 de setembro de 2009, em Acórdão publicado em Diário Oficial em 27 de outubro de 2009.

Em 27 de novembro de 2009 houve interposição de Recursos Especial e Recurso Extraordinário, ambos inadmitidos em 25 de setembro de 2010 pelo Desembargador Presidente da Seção de Direito Público do TJSP, Luis Ganzerla, em decisão publicada em 22 de outubro de 2010 conforme a movimentação do processo dos Embargos de Declaração.

ACÓRDÃO DO STJ - REsp n.º 1292975/SP

Em 15 de fevereiro de 2011 foram protocolados o Agravo de Instrumento em Recurso Extraordinário e em 25 de fevereiro de 2011 o Agravo em Recurso Especial. Em consulta das movimentações no STJ foi possível identificar que o Agravo em Recurso Especial da Procuradoria Geral de Justiça do Estado foi digitalizado em 15 de junho de 2011, sobre o número Recurso Especial n.º 1292975/SP, em que foi Relator o Ministro Herman Benjamin.

Em 22 de agosto de 2011, o Ministro Herman Benjamin emitiu decisão monocrática dando provimento ao Agravo apenas para determinar sua conversão em Recurso Especial. Quase 05 anos depois, em 14 de junho de 2016 foi julgado em Acórdão o Recurso Especial, que foi conhecido e não-provido, por unanimidade, pela Segunda Turma, e publicado somente em 07 de agosto de 2020.

Em seu Relatório o Ministro reproduz a ementa do TJSP, e destaca os dispositivos alegados como violados do Código de Processo Civil, conclui que o MPF opinou pelo não provimento do recurso.

No Recurso Especial a Fazenda do Estado de SP sustentou que o Comitê de Bacia estadual não se submete à Lei Federal e que houve julgamento fora dos limites do pedido

[29] TJSP. Embargos de declaração.
https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/show.do?processo.codigo=RMZ010N2P12KX&uuidCaptcha=

inicial, o relator indica que o Tribunal não pode adentrar nas competências do STF para avaliar sobre violação ao federalismo, e legislação aplicável por força do princípio federativo (arts. 10 e 25, CF).

No voto, destacou que o caso não configura a ofensa ao Artigo 535 do Código de Processo Civil de 1973[30], ou seja, não existe obscuridade ou omissão, pois o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia que lhe foi apresentada. No que diz respeito aos arts. 128 e 460 do CPC, reproduz novamente trecho do acórdão do Tribunal a quo para demonstrar não existir julgamento ultrapetita:

> A ação civil pública promovida pelo Ministério Público pretendeu adequar a composição do Comitê da Bacia do Baixo Pardo-Grande aos ditames da Lei Federal 9.433/97, que dispõe sobre a Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos. A observância dessa norma federal decorre também da Resolução 5/2000 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e seu descumprimento lesa a sociedade civil de contar com efetiva representatividade no colegiado. (...) Interessa à comunidade deter o controle das atuações ecológicas sobre bacia hidrográfica de seu peculiar interesse e isso se resguardará com a adequação da normatividade à Resolução 5/2000 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. In casu, o pedido do Ministério Público consistiu em que se adequasse o estatuto do Comitê Estadual da Bacia do Baixo Pardo-Grande à Lei Federal 9.433/1997, ponto esse reconhecido pela própria parte recorrente em Embargos de Declaração (fls. 327-328/e-STJ). Dessarte, inexiste julgamento extra ou ultra petita. Ao contrário, o decisum objurgado guarda direta e estrita vinculação ao pleito da petição inicial.

Presidiu a sessão da 2ª Turma no dia 07 de junho de 2016, a Sra. Ministra Assusete Magalhães, Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF3) e os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Humberto Martins. Presente o Subprocurador-geral da República, Dr. Mário Luiz Bonsaglia. A publicação do Acórdão ocorreu apenas em 07 de agosto de 2020.

ACÓRDÃO DO STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.292.522-SP

Em 01 de outubro de 2020 foram remetidos os Autos para o STF, sendo autuado em 05 de outubro de 2020 como Recurso Extraordinário com Agravo 1.292.522-SP, e tendo negado o seu seguimento em 09 de outubro de 2020, por decisão monocrática do Ministro Luiz Fux devido o recurso ser intempestivo.

Segundo o Ministro do STF Luiz Fux, o Acórdão recorrido que negou seguimento ao Recurso Extraordinário no TJSP foi publicado em 20 de outubro de 2009, tendo o Recurso

[30] Trata sobre cabimento de recursos quando há obscuridade, contradição e omissão nas decisões.

Extraordinário sido interposto em 27 de novembro de 2009, portanto fora do prazo de 30 dias. O Ministro destacou que a jusrisprudência é assentada na necessidade da demonstração do feriado local pela parte que interpõe o recurso, e trouxe precedentes sobre o fato que os procuradores dos estados e dos municípios não tinham direito à prerrogativa da intimação pessoal.

A decisão transitou em julgado em 11 de dezembro de 2020, tendo baixa definitiva e sendo recebida no tribunal de origem em 23 de 2021. O fato curioso deste processo é que o STJ demorou 5 anos para julgar, e mais 4 anos para publicar o Recurso Especial da Fazenda de SP. Apesar desta lentidão em transitar em julgado uma sentença de 2007, desde o Acórdão do segundo grau a decisão produziu efeitos no comitê, e como veremos, serviu de precedente para afirmar a capacidade dos comitês de figurar no polo passivo de processos judiciais, e para que outras Ações Civis Públicas fossem ajuizadas quase uma década depois.

6.2.2 MPSP contra CBH-PCJ e Estado de São Paulo

Tabela 05 - Movimentação ACP CBH-PCJ

Data	Movimentação
14/01/2016	Instauração de Inquérito Civil
18/01/2018	Petição Inicial
28/05/2018	Contestação
06/09/2018	Réplica
23/01/2019	Sentença de total procedência
30/01/2019	Publicação da Sentença
12/02/2019	Razões de Apelação da Fazenda de SP
01/03/2019	Contrarrazões de Apelação do MPSP
20/03/2019	Distribuição por processamento eletrônico
12/02/2019	Pedido de Efeito Suspensivo em Apelação
14/02/2019	Despacho sobre Competência da Câmara Especial de Meio Ambiente
19/03/2019	Decisão Monocrática sobre efeito suspensivo
28/03/2019	Publicação da Decisão Monocrática negando efeito suspensivo
15/05/2019	Trânsito em julgado da Decisão Monocrática da 1a Câmara Reservada ao Meio Ambiente
03/07/2019	Parecer da PGJ
11/06/2020	Acórdão TJSP da Apelação
07/07/2020	Publicação do Acórdão
18/08/2020	Recurso Especial da Fazenda de SP
16/09/2020	Contrarrazões ao Recurso Especial do MPSP
22/09/2020	Despacho denegatório
29/09/2020	Publicação do Despacho
09/10/2020	Agravo em Recurso Especial da Fazenda de SP
03/11/2020	Contraminuta de Agravo em Recurso Especial do MPSP
31/08/2021	Decisão Monocrática STJ
02/09/2021	Publicação da Decisão Monocrática STJ
15/09/2021	Agravo Interno no Recurso Especial
10/11/2021	Impugnação ao Agravo Interno no Recurso Especial
22/03/2022	Acórdão STJ
05/04/2022	Publicação do Acórdão STJ
02/06/2022	Trânsito em julgado do Acórdão STJ
18/08/2020	Recurso Extraordinário
16/09/2020	Contrarrazões ao Recurso Extraordinário
09/10/2020	Agravo de Instrumento em Recurso Extraordinário
03/11/2020	Contrarrazões de Agravo de Instrumento em Recurso Extraordinário
10/06/2022	Decisão monocrática STF presidente
13/06/2022	Publicação da Decisão monocrática STF presidente
17/11/2023	Decisão monocrática STF Relator
20/11/2023	Publicação da Decisão monocrática STF Relator
11/01/2024	Agravo Regimental em Agravo de Instrumento em Recurso Extraordinário
15/02/2024	Contraminuta de Agravo Regimental em Agravo de Instrumento em Recurso Extraordinário
18/03/2024	Acórdão do STF
29/04/2024	Publicação do Acórdão STF
24/05/2024	Trânsito em julgado do Acórdão STF

Fonte: Autoria própria

O Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (CBH-PCJ) foi criado no ano de 1991, pelo Artigo 2.º das Disposições Transitórias da Lei 7.663/91. O comitê teve sua composição alterada por força de decisão judicial da Ação Civil Pública 1000437-05.2018.8.26.0451 desde 25 de abril de 2019.

Este comitê delibera sobre conflitos e projetos da Unidade Hidrográfica de Gerenciamento de Recursos Hídricos 05 (UGRHI 05). Esta região apresenta diversos problemas de degradação hídrica, perda da cobertura vegetal e insegurança hídrica, grande contingente populacional e baixo índice de tratamento de esgoto.

O processo da Comarca de Piracicaba foi possível ter acesso ao conteúdo completo[31]. Em 16 de janeiro de 2018 a Petição Inicial é formulada pelo GAEMA-PCJ após dois anos de Inquérito Civil que esperou que a Assembleia Legislativa do Estado alterasse a Lei 7.663/91, o que não ocorreu.

PETIÇÃO INICIAL

Na peça, o MPSP alega que os comitês de Bacia Hidrográfica fazem parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), e que a composição do CBH-PCJ não estava conforme as regras comuns impostas a todo o Sistema Nacional, sendo a representatividade da Sociedade Civil inferior a do poder público, e com isso não havia a paridade entre Sociedade e Estado.

Na composição do CBH-PCJ, os representantes do Estado e Municípios somavam 34 membros, contra apenas 17 membros da Sociedade Civil. O Regimento do CBH-PCJ já havia passado por diversas alterações, sem considerar o advento da legislação federal. A Ação visa garantir a paridade prevista na Lei Federal 9.433/97.

Na seção do Direito, os Promotores do MPSP alegam que a Constituição Federal repartiu claramente as competências, atribuindo exclusivamente à União legislar sobre águas, conforme Art. 21, XIX e 22, IV. A Lei Federal que regulamentou o inciso XIX do Art. 21 estabelece diretrizes gerais para todos os Comitês de Bacia Hidrográfica que fazem parte do SINGREH, a Lei Federal traça as normas obrigatórias para o âmbito da Administração Pública Federal e também estadual, ambos devem observar o limite máximo da metade de membros no CBH para os entes estatais somados.

[31] https://drive.google.com/file/d/1m95dpAuBLw33rOALSV9oKejFyPxqNc55/view?usp=drive_link

A regra estabelecida no parágrafo 4º, do Art. 24 da CF, prescreve que a superveniência da Lei Federal tem o efeito de suspender a eficácia da lei estadual naquilo que for contrário.

Para deixar a obrigação dos Comitês estaduais mais cristalina, o MPSP destaca que a Resolução CNRH 5/2000, em seu art. 1º dispõe que os Comitês de Bacias Hidrográficas, integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, serão instituídos, organizados e terão seu funcionamento em conformidade com disposto nos art. 37 a 40, da Lei no 9.433/97. Cita que a composição nos outros comitês das bacias PCJ (PJ mineiro e PCJ interfederativo) respeitavam a composição prevista na Resolução do CNRH.

Como doutrinadores, cita Paulo Affonso Leme Machado em seu livro Recursos Hídricos no Direito Brasileiro de 2002, sobre a distribuição equânime das cadeiras entre Estado e Sociedade. E cita Maria Luiza Machado Granzieira, em seu livro Direito de Águas de 2001, sobre o limite da participação dos poderes executivos federal, estadual, distrital e municipal não poder exceder à metade do total de membros.

Como jurisprudência cita Ação Civil Pública no 0000983-25.2005.8.26.0066, da Comarca de Barretos–SP, Acórdão da Apelação Cível do Relator, Des. Renato Nalini.

CONTESTAÇÃO

Em 25 de maio de 2018, o Estado de São Paulo protocola Contestação, onde sustenta a ilegitimidade passiva do CBH-PCJ, por se tratar de órgão integrante do Estado sem capacidade jurídica, e por isso pede a exclusão do comitê do polo passivo.

Resume que o conflito iniciado pelo GAEMA tem como causa de pedir o fato do Estatuto do CBH-PCJ ter data de 30 de dezembro de 1991, e não ter se ajustado à Lei 9.433 de 1997. Defende que a Lei 9.433/97 cuida de interesses exclusivos da União, sobre os comitês de rios de domínio federal.

Para o Procurador do Estado, a participação da sociedade paulista estaria em sintonia com a Lei Estadual paulista, indica que o parágrafo 4º do inciso II do Art. 39 afirma que a participação da União em rios de domínio do Estado dar-se-á na forma dos respectivos Regimentos Internos, e que isto seria indício que a Lei Federal não prescreve diretrizes a respeito dos rios de domínio estadual.

Alega que a composição tripartite dos comitês estaduais é adequada aos interesses locais e não há motivos para mudanças. A Lei estadual foi regulamentada dentro da

autonomia que a Consituição Federal destinou no Art. 25 aos Estados-membros para legislar sobre sua organização administrativa.

Cita doutrina de Édis Milaré no livro Direito ao Meio Ambiente de 2011, sobre a Lei Federal versar sobre os Comitês de Bacia dos rios de domínio da União, uma vez que os estados tem autonomia para dar a organização que melhor lhes convier, e caso contrário, os Art. 38 e 39 da Lei 9.433/97 seriam inconstitucionais.

Finaliza com a provocação que é curioso que nem a própria composição do CNRH segue a paridade prevista no Art. 39, parágrafo primeiro. Este fato colabora para que a norma seja vista como especial e não aplicável aos estados. Pede a improcedência da ação.

A Fazenda de São Paulo junta parecer do Coordenador de Recursos Hídricos e Dissertação de mestrado de Ana Maria Grennari: "Análise comparativa entre as políticas de recursos hídricos nacional e do estado de São Paulo: cotejo entre as leis no 9.433/97 e no 7.663/91".

A conclusão da dissertação é que a Constituição Federal atribuiu competência exclusiva da União legislar sobre águas, mas concede a dominialidade sobre os recursos hídricos também aos Estados. Com isso, a Lei 9.433 de 97 deveria se ater a dispor sobre princípios gerais, mas incluiu em seu bojo interesses exclusivos da União, como a composição dos Comitês de bacias hidrográficas de domínio da união. O conflito teria sido gerado por intromissão indevida da União nos assuntos dos estados.

Para a autora, além da intromissão da União legislar sobre sua administração interna, a Justiça Estadual reforçaria esta intromissão na decisão que forçou a alteração do CBH-BPG. Tanto a Lei Federal quanto as decisões judiciais afrontam a autonomia dos estados em sua auto-organização. Além da intromissão prejudicar a composição, pois municípios e estado passaram a ter representantes também no segmento sociedade civil, através das empresas de saneamento, gerando desarticulação da própria sociedade civil que visou tutelar.

A pesquisa também conclui que a Gestão da água no Brasil tem semelhanças com a Europa, no planejamento por bacia hidrográfica e na participação social, no entanto, enquanto as diretivas europeias obrigam a melhoria da qualidade das águas por resultados, e multam os estados que não atingem as metas, no Brasil, por ser uma federação, não existe esta previsão da União multar os Estados por não cumprirem uma política nacional, sendo que não há hierarquia, mas sim o princípio da cooperação entre os entes federativos.

SENTENÇA

Na Sentença prolatada no dia 23 de janeiro de 2019, o Juiz da Comarca de Piracicaba rejeitou a tese preliminar de ilegitimidade passiva do CBH-PCJ, pelo motivo do órgão ser colegiado previsto em lei com atribuições específicas, poder decisório e deliberação política. Além disso, para que ocorresse a mudança da composição a ação deveria ser tomada pelo colegiado, e também a tese que os comitês podem figurar em demandas judiciais já está referendada pelo STJ no REsp 161.658/SP e TJSP na ACP do CBH-BPG

O magistrado julgou totalmente procedente a demanda para declarar a nulidade do art. 7º do Estatuto do Comitê de Bacia PCJ por contrariar o disposto no art. 39 paragrafo 1o, e condenar os réus a adequar o Estatuto do CBH-PCJ em 90 dias, de forma que ao menos metade do total de membros seja destinada à Sociedade Civil.

O Brasil, desde a proclamação da República, adota a forma federativa de Estado, caracterizada pelo federalismo cooperativo organizado por um poder centralizado. Isso significa que ao ingressarem na Federação, os entes federativos perdem sua soberania, passando a ser autônomos entre si segundo as regras constitucionalmente previstas, e que devem atuar em cooperação relativamente a determinadas matérias.

O Art. 21 estabelece competência exclusiva da União legislar sobre águas e instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (inciso XIX). A gestão dos recursos hídricos é competência exclusiva da União pela pertinência do tema a mais de uma unidade da federação, além disso, à água é direito difuso, transindividual e indivisível, e por essa razão ultrapassa a seara de autonomia de um ente federativo e demanda uma política nacional. O art. 22, IV dispõe ser competência privativa da União legislar sobre águas, somente lei complementar poderia delegar essa função como previsto no parágrafo único.

É certo que existe a competência comum para a proteção ambiental, e a competência concorrente para a conservação da natureza, no entanto, essa competência é de cooperação, cabendo a União editar normas gerais e aos estados normas suplementares ou residuais.

Doutrina de Paulo Affonso Leme Machado, em seu livro Direito Ambiental Brasileiro, citando sobre a competência concorrente dos estados que está prevista desde a Constituição de 1934, no entanto, ocorre uma dupla limitação: temporal e qualitativa. A norma estadual deve se ajustar a norma federal posterior e não pode ultrapassar o interesse próprio do Estado. Esta é uma das razões de decidir, na competência concorrente a limitação temporal determina que

lei estadual deve se adaptar a Lei Federal superveniente.

Não se acolheu a versão dos réus que a Lei 9.433/97 trata-se de norma especial, uma vez que a própria lei elenca previsões para os municípios e estados. Pela mesma razão, a Resolução 5/2000 extingue qualquer dúvida neste sentido. O princípio da unidade da Constituição afasta a interpretação de que deve prevalecer a autonomia dos estados.

A Constituição de 1988 impulsionou o desenvolvimento de instituições participativas, e a valorização da esfera local. Dogmaticamente, absorveu valores ecléticos fruto de uma conciliação entre ideologias que a doutrina de J. J. Gomes Canotilho explica em seu livro Direito Constitucional e teoria da Constituição, sobre a Constituição ser sempre um produto do pacto entre forças políticas e sociais, por meio de barganha, argumentação e convergência, que definem compromissos, como foi firmado o compromisso com a democracia representativa e democracia participativa, ao mesmo tempo.

O pacto constitucional consiste em um compromisso entre a democracia representativa e a democracia participativa, sob esta perspectiva que se define a democracia brasileira como semi-direta, também marcada pela tomada de decisões pela sociedade civil.

Cita doutrina de Norberto Bobio em seu livro Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política, define a Sociedade Civil como lugar onde surgem e se desenvolvem conflitos que as instituições tem o dever de resolver através da mediação ou repressão.

Transcreve trecho do voto do Desembargador Renato Nalini no Acórdão da Apelação da ACP CBH-BPG:

> "Melhor atende à conscientização ambiental que número maior de cidadãos venha a integrar um Comitê de tamanha relevância. Organismo vital para a preservação do líquido mais precioso do planeta, aquele que justificará as inevitáveis contendas neste século XXI. Mercê de leniência do Poder Público, de descaso da autoridade, de inconsciência ambiental da população, a água foi conspurcada em todos os espaços. Inúmeros os mananciais contaminados, outros desapareceram e a destruição da mata veio a converter o problema de abastecimento de água um dos mais graves e urgentes da Terra. Não se invoque a vulneração ao Federalismo. Solução que existe apenas formalmente num Brasil unificado e centralizador em sua configuração de poder estatal. Assim foi como Colônia, assim permaneceu durante o Império e, ressalvada a tentativa paulista de restabelecer certa autonomia das unidades federadas, logo cedeu lugar à macrocefalia do Poder Executivo da União. Aliás, o Brasil sempre foi um Estado unitário. Poder centralizado onde se impôs às avessas o design do Federalismo americano. Tanto é peculiar e anômalo o Federalismo pátrio, que mereceu na doutrina inúmeros qualificativos, inclusive o de assimétrico, na dicção de Dirceo Torrecillas Ramos. Justamente para evidenciar a prioridade da União sobre as demais entidades, quase todas dependentes de suas benesses. Chame-se trino o Federalismo atual, meramente formal com a insólita inclusão do

> Município, ou binário, na forma tradicional, o Brasil sempre foi e continua a ser um Estado unitário. [...]
> A bacia hidrográfica guarda pertinência com mais de uma unidade da Federação e o Federalismo brasileiro já é assimétrico, numa crescente relevância da União, praticamente consolidada. Interessa à comunidade deter o controle das atuações ecológicas sobre bacia hidrográfica de seu peculiar interesse e isso se resguardará com a adequação da normatividade à Resolução 5/2000 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.”.

APELAÇÃO COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA

Em 12 de fevereiro de 2019, os procuradores do Estado pedem o efeito suspensivo da decisão pela urgência e o possível impacto financeiro da multa imposta. Continua argumentando pela exclusão do CBH do polo passivo por falta de personalidade jurídica, e no mérito defende que a Lei federal e estadual são diferentes, pois a gestão dos recursos hídricos deve ser flexível para atender as diversidades regionais, não sendo previsto um padrão fixo nacional.

Cita as diretrizes da Lei 9.433/97, conclui que o Art. 39 da Lei Federal cabe apenas aos Comitês interfederativos, não podendo ser regra geral para comitês estaduais, devido à autonomia dos estados em gerir seus órgãos administrativos. Cita Maria Luiza Machado Granziera, no livro Direito Ambiental de 2001, sobre o fato da Constituição Federal outorgar competência privativa da União para legislar sobre águas (art. 22, IV) o faz no tocante a estabelecer regras de natureza civil, não administrativas aplicáveis às águas.

> "As normas de direito civil - acessão e definição dos álveos, por exemplo - são de competência exclusiva da União. As normas administrativas sobre os bens públicos - gestão, normas que regulam a apropriação dos bens pelo particular, fixação de padrões de qualidade etc. - são de competência dos respectivos detentores do domínio desses bens. (...)".
> (Granziera, 2001)

Em resumo, a previsão constitucional sobre legislar sobre águas se limita a normas de direito civil, e a União não tem ingerência administrativa sobre a gestão das águas de domínio estadual, considerar o artigo 39 como norma geral é um erro de interpretação, cita Édis Milaré sobre este ponto do artigo 39 se aplicar somente aos comitês de rios de domínio da União. Pede a reforma da sentença, a exclusão do pagamento de honorários.

CONTRARRAZÕES DE APELAÇÃO

Nas contrarrazões de 28 de fevereiro de 2019, os promotores do MP pedem rejeição ao efeito suspensivo da sentença, descrevem o processo eleitoral do CBH-PCJ e a importância da paridade entre Sociedade e Estado.

Cita jurisprudência do TJSP e STJ que respalda a interpretação da paridade equânime, argumenta que o comitê tem legitimidade por ser entidade autônoma com responsabilidades legais, reafirmadas por jurisprudência do TJSP e STJ.

Cita princípios constitucionais, alega que o art. 39 da Lei Federal deve ser seguida por todos os membros do Sistema Nacional, incluído todos os comitês. Invoca a proteção da democracia participativa, defende a exclusão da condenação dos honorários, pois o MPSP não pode receber honorários advocatícios, cita jurisprudência do STJ que reforça inexistência de honorários quando o MP é autor da ação.

DECISÃO MONOCRÁTICA DO TJSP

Em 19 de março de 2019, O Desembargador Otavio Rocha, defere parcialmente o pleito da concessão do efeito suspensivo contra a decisão da ACP, apenas no que se refere a condenação de honorários e mantém incólume a sentença.

ACÓRDÃO DO TJSP

A Apelação teve julgamento em 11 de junho de 2020, pelo Relator Otávio Rocha, que eu seu voto deu parcial provimento, apenas para excluir da condenação a imposição aos apelantes de pagamento compartilhado de honorários, mantendo a decisão recorrida, e recusando a alegação de "error in judicando" pelo juízo de primeiro grau.

O Estado de São Paulo pleiteou a revisão do julgado de primeira instância, com pedidos de: exclusão do CBH-PCJ do polo passivo por não possuir personalidade jurídica; reversão da adequação do Estatuto do CBH-PCJ ao artigo 39, § 1º, da Lei nº 9.433/97; revogação da tutela provisória de urgência e da multa diária; e exclusão dos honorários advocatícios por tratar-se de ação movida pelo Ministério Público.

A fundamentação do Estado afirma que Lei Federal n.º 9.433/97 deveria aplicar-se

apenas a comitês interfederativos, considera que o Estado de São Paulo pode definir seu próprio modelo de composição dos comitês, e que a imposição de regra única configuraria ingerência indevida da União federal nos estados.

Ao avaliar o pleito, a 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, rejeitou os argumentos do Estado de São Paulo de que poderia adotar uma estrutura diferente da regra estabelecida pela Lei Federal.

Para o relator, a competência federal para legislar sobre normas gerais prevalece e, em casos de legislação concorrente, os Estados tem dever de submissão às normas federais, principalmente em matéria ambiental, como a gestão de recursos hídricos.

Cita como doutrinadores, Tércio Ferraz, Leonardo Greco e Leme Machado para discutir sobre a prevalência de normas gerais a normas particulares, o que garante a uniformidade das leis nacionais, e o federalismo brasileiro ser do tipo cooperativo, que se fundamenta na colaboração entre os entes para atender os interesses que ultrapassam os limites territoriais dos estados.

RECURSO ESPECIAL

Em 18 de agosto de 2020, a Fazenda do Estado protocola Recurso Especial com a tese central que houve violação ao Artigo 105, inciso III, a da CF. Alega que o artigo 39 da Lei 9.433/97 não é aplicável aos comitês estaduais, sendo norma especial que alcança apenas os comitês de rios de domínio da União. O Recurso alega que não há incidência da Súmula 07 por ser matéria exclusivamente de Direito, inexistindo a hipótese de reexame de provas. Cita Edis Milaré para defender que o artigo 39 se destina apenas a comitês interfederativos, não sendo aplicado aos estaduais. Cita Maria Luiza Machado Granziera para defender que a competência constitucional da União abrange apenas a criação de normas de Direito Civil relacionadas às águas, e que os Estados possuem autonomia para estabelecer normas administrativas sobre os bens em seu domínio. O TJSP interpretou erroneamente o artigo 39 da Lei Federal, pede a exclusão do CBH-PCJ do polo passivo e a improcedência da ação.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Em 18 de agosto de 2020, a Fazenda do Estado alega que a decisão ofende os Artigos 18 e 25 da CF por aplicar incorretamente o Artigo 24 da Constituição e comprometer a autonomia do Estado. A tese central reside no argumento que o TJSP interpretou erroneamente o Artigo 39 da Lei 9.433/97, por este ser uma norma de caráter especial, e logo inaplicável aos estados da federação.

Cita Maria Luiza Machado Granziera sobre a competência constitucional se tratar da legislação de normas civis, enquanto os Estados tem autonomia para elaborar normas administrativas.

Em resumo, pede a exclusão do CBH-PCJ do polo passivo por não ter personalidade jurídica, e seja reconhecida a liberdade dos Estados em legislar sobre os comitês de bacias hidrográficas sobre seu domínio.

DESPACHO DENEGATÓRIO DO TJSP

Em 22 de setembro de 2020, ambos os recursos tem o seguimento negado, o Recurso Especial, pelo fundamento utilizado para interposição, somente poderia ter sua procedência verificada mediante o reexame de direito local e de provas, incidindo a Súmula 280 do STF e Súmula 07 do STJ. O recurso foi inadmitido com fundamento no art. 1.030, inciso V, do Código de Processo Civil.

O Recurso Extraordinário teve seguimento negado pelo fundamento de que a análise de violação a dispositivo constitucional demandaria o exame de matéria infraconstitucional, o que é vedado pela Súmula 636 do STF. As ofensas à Constituição Federal devem ser diretas e frontais, e não por via reflexa. Além disso, a análise do direito reivindicado somente poderia ser verificada mediante o reexame das provas colhidas no correr do feito, o que incide a Súmula 279 do STF. O recurso foi inadmitido com fundamento no art. 1.030, inciso V.

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL E AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Em Agravo em Recurso Especial e Agravo de Instrumento em Recurso Extraordinário, ambos de 09 de outubro de 2020, o Estado de São Paulo pede a reconsideração do despacho denegatório pelo Recurso Especial atender a todos os requisitos de admissibilidade, sendo a decisão do TJSP incorreta e deve ser reformada pelo STJ.

As súmulas alegadas não se aplicam aos casos, pois se trata de matéria exclusivamente de direito, não sendo necessário reexame de provas para análise do mérito, apenas interpretação das leis para reconhecer a autonomia de cada ente para legislar sobre os bens de seu domínio. Pede que o recurso seja admitido e processado.

DECISÃO MONOCRÁTICA DO STJ - AREsp nº 1811312 / SP

Em Decisão de 31 de agosto de 2021, resume que se trata de recurso de Agravo interposto pela Fazenda do Estado de São Paulo contra decisão que inadmitiu Recurso Especial pelo argumento de incidência das Súmulas 280/STFe 7/STJ. A parte agravante sustenta não demandar exame de legislação local ou prova. A temática do Processo recebeu celeridade por haver preferência legal (art. 12, § 2º, VII, do CPC/2015, combinado com a Meta 6/CNJ/2021 sobre a prioridade de julgamento de ações coletivas da temática ambiental).

O Ministro entendeu que estavam presentes os requisitos de conhecimento do agravo, e decidiu conhecer do Agravo para negar provimento ao Recurso Especial, embasado no argumento de precedente do STJ[32] que considerou a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos – Lei n. 9.433/1997 – de caráter nacional, dispondo normas gerais de observação obrigatória aos entes federados. As normas locais devem seguir as premissas básicas definidas pela legislação federal. Logo, um Estatuto editado por Estado que contrarie as diretrizes gerais fixadas nacionalmente padece de inconstitucionalidade e ilegalidade, por afrontar a distribuição de competência do Art. 22, IV, da Constituição Federal.

[32] STJ. EREsp 1.335.535/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/9/2018, DJe 3/9/2020

ACÓRDÃO DO STJ - AgInt no AREsp 1811312

Houve Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial, em 15 de setembro de 2021, onde a Fazenda de SP alega que existe diferença relevante entre o precedente e o caso dos autos. Em 22 de março de 2022, a Segunda Turma do STJ negou provimento ao Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial. No seu voto, o Relator não reconhece essa diferença e cita que o federalismo hídrico-ambiental brasileiro permite a existência de normas estaduais e federais simultaneamente, desde que as estaduais estejam em conformidade com a legislação federal.

O Estado de SP alegava que a União não deveria interferir na gestão dos Estados, mas o Relator discordou e entendeu que a paridade na composição dos comitês não se trata de ingerência, mas de norma de caráter geral, adequada com uma exigência democrática, fundamentada na Constituição. A paridade equânime esta associada ao modelo democrático e republicano de gestão pública, na gestão da água a participação é uma exigência, cita doutrinadores e a ONU:

> A reforma institucional do setor de recursos hídricos no Brasil resultou num sistema de gerenciamento dos mais sofisticados do mundo. Hoje não apenas o governo de diferentes níveis participam da gestão ao nível de bacia hidrográfica. Permite que usuários, sociedade civil organizada e associações profissionais também façam parte do processo, garantindo uma participação pública e democrática.
> (FERNANDES, Vanessa; PEREIRA, Hevelyne. Importância dos comitês de bacias hidrográficas na evolução da gestão dos recursos hídricos no estado da Paraíba. World Water Congress. [S.l.]: IWRA, [s.d.].
>
> Água potável e saneamento ficou locada no ODS 6, e dentre as metas para este ODS está a de apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento. Inserida no ODS 16 está a meta de garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis, a fim de promover o desenvolvimento sustentável, proporcionar acesso à justiça e construir instituições eficazes (ONU/BRASIL, 2018).
>
> [...] Ainda neste sentido, é fundamental que sua composição [do CBH] mantenha a paridade dos segmentos da sociedade civil organizada, usuários de água e poder público, uma vez que, entende-se que desta maneira é viabilizada a gestão democrática participativa dos recursos hídricos, resguardando a sustentabilidade nos usos múltiplos da água e os direitos da sociedade a terem acesso a este recurso.
> (BARBOSA, Flávia. Comitês de Bacias Hidrográficas, representação e participação: desafios e possibilidades à gestão da água e dos recursos hídricos no Brasil. São Carlos: UFSCAR, 2019. Tese de doutorado - Ciências Ambientais.)

DECISÃO MONOCRÁTICA DO STF - ARE 1387353

Após trânsito em julgado do Acórdão do STJ em 02 de junho de 2022, os autos foram enviados para o STF em 06 de junho de 2022, onde receberam o número ARE 1387353 e teve decisão de seguimento em 10 de junho de 2022.

Em 17 de novembro de 2023 o Ministro André Mendonça emitiu a Decisão Monocrática negando seguimento ao recurso por ausência de Repercussão Geral. Para que o recurso seja aceito no STF, deve ser demonstrada a existência de questões relevantes que ultrapassem os interesses subjetivos do caso, conforme Art. 1035§ 1º, do CPC.

O STF não deve se ocupar de questões de baixa relevância para se focar em garantir a uniformização da interpretação constitucional em temas de maior impacto. Não há repercussão geral em casos sem debate jurídico intenso, ou que interessam apenas às partes envolvidas. Em casos de ausência de repercussão geral não confirmada por dois terços dos ministros, o processo é redistribuído a um novo relator.

O recorrente não apresentou evidências concretas da transcendência do tema, como o impacto social para o país, ou relevância financeira. Logo, concluiu-se pela inexistência de repercussão geral no caso.

ACÓRDÃO DO STF - AGRAVO REGIMENTAL NO ARE 1387353

Em 11 de janeiro de 2024 foi interposto pelo Estado de São Paulo o Recurso de Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo.

O Tribunal negou provimento ao agravo regimental em 18 de março de 2024, por previsão do Art. 326, §§ 1º a 4º, com a redação dada pela Emenda Regimental n.º 54, de 2020. O Relator André Mendonça rejeitou a Repercussão Geral por haver eficácia da decisão apenas para o caso concreto:

> A questão atinente à composição dos comitês estaduais de bacias hidrográficas, notadamente, quanto ao número de representantes dos Estados, dos Municípios e da sociedade civil, em exame do art. 39, § 1º, da Lei nº 9.433, de 1997, não ostenta potencial multiplicador, tampouco atende aos elevados requisitos de relevância sob os aspectos jurídico, econômico, social ou político.

O Acórdão foi publicado em 29 de abril de 2024. O Trânsito em julgado da decisão ocorreu em 24 de maio de 2024. Os autos retornaram à origem em 04 de junho de 2024, sendo que a última decisão em 14 de outubro de 2024 versava sobre aguardar manifestação da parte por 30 dias, e arquivar os autos caso a parte não se manifeste.

O Caso do CBH-PCJ demonstrou que as normas gerais estabelecidas pela União devem prevalecer sobre as normas estaduais, e não se trata de ingerência na autonomia, mas de diretrizes gerais para disciplinar interesses comuns a todos, como são os temas ambientais. Um segundo precedente positivo que vai fortalecer esta jurisprudência no sentido do estabelecimento da paridade equânime como regra nos comitês estaduais.

6.2.3 MPSP contra CBH-AT e Estado de São Paulo

Tabela 06 - Movimentação ACP CBH-AT

Data	Movimentação
20/01/2016	Instauração de Inquérito
18/01/2018	Petição Inicial do MPSP
15/05/2018	Contestação da Fazenda de SP
17/07/2018	Réplica do MPSP
07/05/2019	Parecer da OAB
08/11/2019	Sentença
21/11/2019	Publicação da Sentença
26/01/2020	Razões de Apelação do Estado de SP
13/04/2020	Contrarrazões de Apelação do MPSP
04/05/2020	Distribuição por processamento eletrônico
26/05/2020	Parecer da PGJ
15/08/2020	Acórdão TJSP
20/11/2020	Publicação do Acórdão
30/11/2020	Recurso Especial do MPSP
17/03/2021	Contrarrazões ao Recurso Especial da Fazenda SP
05/04/2021	Despacho denegatório de seguimento
09/04/2021	Publicação do Despacho
28/04/2021	Agravo em Recurso Especial do MPSP
31/08/2021	Contraminuta de Agravo em Recurso Especial
16/02/2022	Decisão Monocrática STJ
18/02/2022	Publicação Decisão Monocrática STJ
08/03/2022	Agravo Interno no Recurso Especial do MPSP
14/03/2022	Impugnação ao Agravo Interno no Recurso Especial
24/03/2022	Decisão Monocrática STJ
25/03/2022	Publicação Decisão Monocrática STJ
08/08/2022	Acórdão STJ
10/08/2022	Publicação Acórdão STJ
31/08/2022	Embargos de Declaração do MPSP
16/09/2022	Impugnação aos Embargos de Declaração
28/11/2022	Acórdão STJ
01/12/2022	Publicação Acórdão STJ
13/03/2023	Trânsito em julgado do Acórdão STJ

Fonte: Autoria própria

O Comitê de Bacia Hidrógráfica do Alto Tietê (CBH-AT) foi criado no ano de 1991, pelo Artigo 2.º das Disposições Transitórias da Lei 7.663/91. O comitê foi o unico dos 05 pesquisados que não teve sua composição alterada por força de decisão judicial.

Este comitê delibera sobre conflitos e projetos da Unidade Hidrográfica de Gerenciamento de Recursos Hídricos 06 (UGRHI 06), esta região apresenta diversos problemas de degradação hídrica, com a ocupação desordenada de mananciais, grande atividade industrial, insegurança hídrica, grande contingente populacional e baixo índice de tratamento de esgoto.

PETIÇÃO INICIAL

O processo 1001952-08.2018.8.26.0053 da Comarca de São Paulo foi possível ter acesso completo[33], iniciou em 18 de janeiro de 2018, em petição inicial de 40 páginas formulada pelo GAEMA núcleo Cabeceiras, em que o MPSP, baseado na investigação do Inquérito Civil instaurado em 20 de janeiro de 2016, não foi bem sucedido em conseguir um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) com o comitê, aguardou a tramitação de uma Emenda parlamentar sobre o tema na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), que não foi aprovada e por isso a ACP iniciada.

O Inquérito Civil investigou a questão da conformidade da composição do CBH-AT às diretrizes da Lei Federal. Ao ser questionado, o Comitê respondeu ao MPSP que seu estatuto seguia estritamente a Lei Estadual 7.663/91, e que estava amparado segundo parecer da Secretaria Estadual de Recursos Hídricos de que pelo Art. 24 da Constituição Federal, os Estados teriam autonomia para legislar em matéria de competência concorrente, o que legitimaria a existência de divergência sem necessidade de adaptação.

O argumento jurídico do MPSP é que o advento da lei geral e posterior, derrogou apenas o que lhe é contrário na legislação estatal anterior, e o estatuto de 2013 alterado em 2015 nunca teria sido adequado a lei federal, motivando o ajuizamento da ACP, uma vez que o parágrafo 1o do Art. 39 limitou a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e municípios à metade do total de membros.

Assevera o inciso XIX do art. 21 da CF sobre a competência exclusiva da União para instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, além da competência

[33] https://drive.google.com/file/d/1PSHmgl1WWiYq0kStslIhDQiqBDOdJxVT/view?usp=drive_link

privativa da União legislar sobre águas.

Reserva-se aos estados apenas a competência de estabelecer normas suplementares às normas gerais editadas pela União (art. 24, parágrafo 2º), no entanto, não se pode contrariar a lei federal. Antes do advento da Lei Federal, a Lei 7.663/91 dispunha no inciso III do Art. 24, que o limite máximo seria de 1/3 dos votos para os representantes da sociedade civil.

Cita jurisprudência da ACP da Comarca de Barretos–SP. Pede que seja declarada a nulidade do Art. 6º do Estatuto do CBH-AT; condenar ambos os requeridos a adotar as providências em 90 dias, realizando novas eleições; multa diária de descumprimento no valor 3 mil reais. Junta Documentos num total de 609 páginas que consistem em Portaria de Instauração de Inquérito Civil, Estatuto do CBH-AT, composição, Deliberações, Ofícios, Pareceres, Projeto de Lei, Emendas e por fim a Lei 16.337 de 2016 aprovada que não contemplou a alteração pretendida pelo MPSP

CONTESTAÇÃO

Em 14 de maio de 2018, o Procurador do Estado começa sua tese defendendo a diferença entre os conceitos de Água e Recursos Hídricos, concebe que a competência privativa da União prevista no Art. 22, IV da CF é de legislar sobre águas, e isso não se confunde com a competência para instituir o SINGREH, não se confunde com a competência comum de proteger o meio ambiente (art. 23, VI), nem a competência concorrente sobre florestas e conservação da natureza (art. 24, VI), e com esse argumento jurídico defende que a competência da União ao legislar a 9.433/97 não foi de origem privativa.

Alega que a competência privativa da União de legislar sobre águas atinge tão somente o âmbito da lei civil, não administrativa. Além de que pela previsão da proteção ambiental e controle da poluição fica clara a competência do estado a legislar sobre a proteção das águas, descreve que compete a União estabelecer normas gerais, e aos estados suplementar (art. 24, parágrafo 2º).

A União inclui no mesmo diploma legislativo em que exerce a competência concorrente para normas gerais, normas especiais para as águas de seu domínio, porque caso os dispositivos se referissem aos estados, seria ofensa ao princípio federativo e autonomia dos estados-membros.

Conclui que a Lei 9.533/97 não é de caráter geral, mas de caráter especial, defende que os Comitês de Bacia Hidrográfica não são dotados de personalidade jurídica, pois fazem

parte da estrutura administrativa do ente estatal que o criou. Alega que no estado adotou-se a representação tripartite tanto no CRH como nos CBHs; defende que não existe correção alguma a ser feita, a composição do comitê está em perfeita sintonia com a lei estadual que o criou, dentro da autonomia do estado e de suas competências constitucionais, além da constituição do estado no artigo 205, VI.

A Contestação é exatamente igual a peticionada no CBH-PCJ. Cita doutrina de Pompeu e Granziera, para diferenciar água de recurso hídrico, constrói que ao legislar a 9.433/97 não tratou de assuntos de matéria privativa da União, mas da matéria concorrente, o que autoriza os estados a legislar sobre o tema dos recursos hídricos, além disso, da autonomia dos estados estabelecer suas normas administrativas.

PARECER DA OAB

Em 29 de outubro de 2018 a OAB ingressa no feito como amicus curie, em 09 de abril de 2019 a OAB pede mais prazo. Em 03 de maio de 2019 a OAB peticiona parecer de Glaucia Savin.

O parecer se inicia por estabelecer pressupostos teóricos, a água com um bem de domínio público, o que significa a revogação das águas particulares e dominicais. A água como um bem de uso comum do povo, integra o patrimônio ambiental comum do povo na forma do art. 225. Como bem público, a água é inalienável, exigindo outorga para uso particular, inclusive para águas subterrâneas e nascentes.

O legislador constitucional quis que a União tivesse maior relevância na condução das políticas hídricas, por isso reservou a competência exclusiva para legislar sobre águas e energia, por sua função estratégica, deve haver consonância na atuação nacional e estadual.

Existe uma hierarquia no SINERGH, o CNRH esta na cúpula do sistema, seguido pelos conselhos estaduais de recursos hídricos e os comitês de bacia.

Bacia hidrográfica é a unidade territorial de planejamento, que se entende pela área onde naturalmente escoa a água. As bacias poderão ser agrupadas, caso se mostre inconveniente a gestão da forma partilhada, por previsão do Artigo 37 da Lei 9.433/97. Este sistema remonta ao Direito Francês, que por sua vez, tem origem no Sistema de Gerenciamento das Águas de Valência, na Espanha. O Tribunal de Águas de Valência é composto de oito síndicos de águas, representantes das oito comunidades banhadas por

afluentes na Bacia de Valência. Neste Tribunal se encontra a origem da divisão por bacia hidrográfica do sistema francês, que inspirou a gestão dos recursos hídricos no Brasil.

A partir da edição da Lei 9.433/97, deixou de ter embasamento na divisão política dos Estados e passa-se a adotar o critério de distribuição por bacia hidrográfica.

A gestão participativa é tema que merece destaque no âmbito da Política Nacional de Recursos Hídricos. A Constituição de 1988 buscou substituir a democracia representativa pela participativa, promovendo maior envolvimento da população em colegiados e priorizando fundamentos constitucionais sobre normas procedimentais. A falta de paridade nos Comitês invalida as deliberações e atos praticados em desacordo com a norma federal, exigindo correção na composição do colegiado. Em 1997 a Lei Federal estabeleceu em todos os comitês de bacias a paridade de participação.

SENTENÇA

Em 08 de novembro de 2019, o Juiz da Comarca de São Paulo, descarta a hipótese de ilegitimidade do Comitê de Bacia figurar no polo passivo, uma vez que comprovado este reconhecimento pelo TJSP e STJ em demandas anteriores.

Julgamento antecipado nos termos do art. 355, inciso I, do CPC, no mérito declara a procedência da ação. O CBH-AT não está em consonância com a legislação vigente, Lei 9.433/97. A participação da sociedade civil é parte essencial do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, indivisível pela norma do art. 21, inciso XIX, que atribui a competência exclusiva da União para instituir um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos.

Declarou a nulidade do art. 6º do Estatuto do Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê por contrariar frontalmente o disposto no Art. 39, paragrafo 1o da Lei 9.433/97.

Condenou o CBH-AT e o Estado de SP a adotarem as providências necessárias para adequar a composição da sociedade civil, em 90 dias, sob pena de multa diária de 3 mil reais.

APELAÇÃO

Em 26 de janeiro de 2020, a Fazenda do Estado entrou com Apelação, argumentando que norma de caráter especial é competência de cada titular de domínio, cita Cid Tomanik Pompeu, no capítulo Águas doces no direito brasileiro do livro Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação. E também cita Maria Luiza Machado Granziera no livro Direito Ambiental.

Argumenta a diferença entre Água e Recursos Hídricos, a competência de legislar sobre águas (art. 22, IV, da CF) não se confunde com a competência de legislar sobre recursos hídricos (art. 21, VI, CF), que também não se confunde com a competência de proteção ambiental (art. 24, VI).

A competência exercida pela União ao legislar a Lei 9.433/97 não é do tipo privativa, além da competência privativa se ater somente às leis civis, sem adentrar no campo administrativo dos estados. Legislar sobre recursos hídricos é de competência concorrente de todos os entes. Defende que a jurisprudência juntada aguarda julgamento de recursos, bem como a sentença do CBH-PCJ. Defende a improcedência da demanda.

CONTRARRAZÕES DE APELAÇÃO

Em 13 de abril de 2020, em Contrarrazões de Apelação do MPSP, retoma a ação desde os pedidos, a contestação, o parecer do amicus curiae, as manifestações sobre o parecer, a sentença, e o inconformismo dos apelantes, defende que a Lei 9.433/97 regulamentou o inciso XIX do art. 21 da CF, que estabelece como competência exclusiva da união instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos. Além do art. 22 estabelecer a competência privativa para legislar sobre águas.

Relembra a resolução CNRH 5/2000; assevera que ao adotar os princípios de unidade e eficácia da constituição, uma vez que a repetição da proteção ambiental no Art. 23, VI e VII e art. 24, VI, denota a insistência do legislador de proteger o meio ambiente. O parágrafo primeiro do art. 24 ordena que cabe a união estabelecer normas gerais e os estados tem competência para suplementá-las. O art. 39 paragrafo 1º deve ser observado.

ACÓRDÃO DO TJSP

Em 15 de agosto de 2020, com relatoria de Antonio Celso Aguilar Cortez, a 10ª Câmara de Direito Público deu provimento ao recurso de Apelação do Estado de SP. O julgamento teve a participação dos Desembargadores Paulo Galizia (Presidente Sem Voto), Torres De Carvalho, Teresa Ramos Marques, Antonio Carlos Villen e Marcelo Semer.

A Fazenda do Estado discorreu sobre a diferença entre água e recursos hídricos, e as diferenças entre a competência privativa de legislar sobre águas, a competência concorrente de legislar sobre florestas e conservação da natureza, e a competência comum de proteger o meio ambiente e combater a poluição. Defendeu que Lei Federal 9.433/97 como norma de tipo especial.

O Tribunal de Justiça confirmou a legitimidade do Comitê da Bacia do Alto Tietê para figurar no polo passivo, considerando que é um órgão colegiado com funções deliberativas, vinculado ao Estado de São Paulo.

Cita o Art. 20, III, da CF, que atribui à União a dominialidade de águas que banhem mais de um Estado, ou tenham conexão com territórios estrangeiros. E o Art. 26, I, da CF que define como bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas localizadas em seus territórios, exceto as de obras da União.

Conclui que a composição prevista no Estatuto do CBH-AT está correta, pois se baseia na Lei Estadual 7.663/91, uma vez que a bacia não tem nenhum rio interestadual, sendo improcedente a ação.

Cita Paulo Affonso Leme Machado argumenta que os planos de recursos hídricos devem ser elaborados de forma descentralizada, começando pela bacia hidrográfica, portanto a descentralização deve ser privilegiada para dar ao estado autonomia na gestão de seus comitês. Além disso, a própria Lei Federal no Art. 39, paragrafo primeiro, prevê que o número de representantes será estabelecido nos regimentos dos comitês.

RECURSO ESPECIAL

Em 30 de novembro de 2020, o Promotor da Procuradoria de Direitos Difusos, começa a peça por justificar a admissibilidade do recurso especial com base no cumprimento dos prazos e dos requisitos processuais previstos no Código de Processo Civil. O recurso visa a reforma da sentença de procedência do recurso de Apelação e a invocação do art. 105,

inciso III, alínea “a”, da CF/88, sendo o pedido do recurso a retomada da sentença condenatória para assegurar a paridade na composição do comitê conforme a Lei Federal n.º 9.433/97.

Explica sobre o cumprimento dos requisitos objetivos e subjetivos para o cabimento do recurso. Ressalta que a jurisprudência do STF exige prequestionamento explícito para a admissibilidade do recurso especial, o que fora cumprido no caso.

Argumenta que o artigo 39, §1º, da Lei 9.433/97 foi devidamente prequestionado em todas as fases do processo, justificando a apreciação do recurso pelo Superior Tribunal de Justiça.

O TJSP decidiu que a Lei estadual prevalece, por considerar que os rios da bacia pertencem somente ao domínio estadual, o que afasta observância a Lei Federal. Inconformado, o Ministério Público recorreu, argumentando que a decisão viola a legislação federal que defende a paridade e limita o poder público a metade dos votos no comitê.

Afirma que a tese discutida no recurso é exclusivamente jurídica, o que afasta a possibilidade de incidência da Súmula 7/STJ, pois não há pedido que exija a análise de fatos do processo.

Não há violação ao pacto federativo estabelecido pelo artigo 25 da Constituição Federal, pois a Lei Federal não interfere na organização estadual. Além de que não existe composição prevista na Lei estadual, o limite máximo de um terço da representatividade previsto na Lei Estadual refere-se aos sub segmentos dentro do segmento de “sociedade civil”; na ausência de uma definição estadual sobre o total de representantes, deve-se observar a legislação federal para garantir o princípio democrático.

O Estado de São Paulo possui competência legislativa para regular o meio ambiente e recursos hídricos em seu território, desde que não contrarie a legislação federal. A conclusão do TJSP de que a legislação federal não se aplica por se tratar de bem do domínio estadual é insustentável, pois normas gerais da União devem ser observadas pelos estados em suas atividades.

Solicita-se que o recurso especial seja admitido e provido para reformar o acórdão de apelação e restabelecer a sentença que obriga o comitê a observar os parâmetros de composição estabelecidos no §1º do art. 39 da Lei Federal n.º 9.433/97.

CONTRARRAZÕES AO RECURSO ESPECIAL

Em 16 de março de 2021, o Estado de São Paulo peticiona Contrarrazões ao Recurso Especial, alega a falta de prequestionamento da matéria federal invocada, a aplicação do art. 39 paragrafo 1o da Lei 9.433/1997 não foi objeto de exame pelo Acordão recorrido, que se fundamentou nos artigos 20, inciso III e 26, inciso I, da CF.

Incidência da Súmula 282: É inadmissível Recurso extraordinário quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada. Súmula 356: O ponto omisso da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento.

Maria Luiza Machado Granziera, já antes citada, relativamente a gestão de recursos hídricos, sustenta que "os Estados não podem ser privados de estabelecer normas sobre bens sob seu domínio. A União, por sua vez, não pode legislar sobre os bens estaduais- que não lhe pertencem -, pois tal ato feriria a autonomia dos entes federados" (in op. Cit. P. 263)

No caso em questão, portanto, o Estado de São Paulo, no exercício de sua autonomia e competência legislativa constitucionais, criou o Comitê estadual da Bacia Hidrográfica do Alto Tiete e estabeleceu sua composição, em perfeita consonância com a Constituição Federal, com a legislação federal e com a legislação estadual. Ante o exposto, requer seja negada admissibilidade ao recurso; e se admitido, que lhe seja negado provimento.

DESPACHO DENEGATÓRIO DO TJSP

Em 05 de abril de 2021, o Desembargado Magalhães Coelho inadmite o Recurso Especial com fundamento no art. 1.030, inciso V, afirmando que os argumentos trazidos não são suficientes para infirmar as conclusões do acórdão combatido, que contém uma fundamentação adequada para lhe conferir respaldo, e tampouco ficando evidenciado o suposto descumprimento às normas legais apontadas, além de que rever a posição da Turma Julgadora importaria em ofensa à Súmula n.º 7 do STJ, ou ainda, o fundamento utilizado para interposição somente poderia ter sua procedência verificada mediante o reexame de direito local, o que é vedado pela Súmula 280 do STJ.

AGRAVO NO RECURSO ESPECIAL

Em 28 de abril de 2021, em razões de Agravo, argumenta que TJSP errou ao dar procedência a Apelação do Estado de SP, contrariando os preceitos federais, em especial o art. 39 da Lei 9.433. A Presidência da Sessão de Direito Público inadmitiu o recurso especial e é contra esta decisão o presente recurso.

Argumenta pela nulidade da decisão recorrida por ser genérica e padronizada, revelando que a decisão não apreciou nenhum dos argumentos expendidos sobre a admissibilidade do Recurso Especial. Assim, a decisão viola o artigo 11 do CPC, bem como o Artigo 93, inciso IX da CF.

O recurso preenche os requisitos de admissibilidade, além de tratar de matéria exclusiva de direito, não há que se falar em ofensa à Súmula 07 do STJ. A violação a legislação federal é evidente, o que afasta também a incidência da Súmula 280 do STF.

Pede o reconhecimento de cabimento do Recurso Especial, conhecimento e provimento do Agravo para declarar nula a decisão que negou seguimento ao recurso interposto. Caso não se entenda pela nulidade, que seja processado o recurso para retomar a sentença condenatória do 1o grau.

ACÓRDÃO DO STJ - AREsp 202103668661

O Ministro Humberto Martins em 16 de fevereiro de 2022 não conhece do Agravo no Recurso Especial, com o argumento de que o MPSP deixou de impugnar especificamente a Súmula 07 do STJ. Ressalta que pelo princípio da dialeticidade recursal, a impugnação deve ser realizada de forma efetiva, concreta e pormenorizada, não sendo suficientes alegações genéricas ou relativas ao mérito da controvérsia, sob pena de incidência, por analogia, da Súmula n. 182 do STJ.

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL

Em 21 de fevereiro de 2022, o Procurador Geral de Justiça argumenta que visando a reforma da decisão do TJSP que inadmitiu o Recurso Especial, houve impugnação de todos os fundamentos, objetivamente expostos, destaca os trechos quando o recurso anterior tratou da Súmula 07 não ter lastro por tratar-se de questão eminentemente de direito, que sequer teve

fase de provas. Pede que o agravo seja conhecido, para que a decisão agravada seja reformada, para conhecimento e provimento do recurso especial.

ACÓRDÃO DO STJ - AgInt no AREsp 2017463

Em 10 de agosto de 2022, o Ministro Francisco Falcão vota para não dar provimento ao Agravo e é seguido por unanimidade. Argumenta que caberia à parte trazer argumentos que confrontassem os fundamentos da negativa de seguimento ao recurso especial, e não fundamentos genéricos sem vinculação dialética com a matéria. Quando não se conhece o agravo, não há de se analisar o mérito do recurso especial.

São insuficientes para considerar como impugnação aos fundamentos da decisão que inadmite o recurso especial na origem, combate genérico e não específico e menções esparsas e assistemática de normas infraconstitucionais no corpo das razões de agravo em recurso especial.

Houve interposição de Embargos de Declaração pelo MPSP, também negados. A decisão transitou em julgado em 13 de março de 2023, em 16 de novembro de 2023 os autos foram arquivados na origem definitivamente.

O Estado defendeu de forma incisiva a composição tripartite até a última Impugnação a embargos de declaração no STJ. O processo teve erro na distribuição da Apelação, foi distribuído erroneamente para a Câmara de Direito Público, que de forma incompetente conheceu o recurso. Na ocasião já havia ao menos dois acórdãos de outras câmaras de direito público declinando da competência e encaminhando os autos para as Câmaras Reservadas ao Meio Ambiente.

5.2.4 MPSP contra CBH-BS e Estado de São Paulo

Tabela 07 - Movimentação ACP CBH-BS

Data	Movimentação
22/02/2021	Petição Inicial
01/03/2021	Decisão liminar
22/04/2021	Agravo de Instrumento
07/05/2021	Despacho sobre Competência Câmara Reservada ao Meio Ambiente
28/10/2021	Acórdão do Agravo de Instrumento
10/11/2021	Publicação do Acórdão do Agravo de Instrumento
16/01/2021	Contestação
31/07/2021	Réplica
17/01/2022	Sentença
21/01/2022	Publicação da Sentença
26/01/2022	Embargos de Declaração
16/02/2022	Acórdão ED
28/02/2022	Publicação Decisão ED
07/04/2022	Razões de Apelação
11/04/2022	Contrarrazões de Apelação
04/05/2022	Distribuição por processamento eletrônico
30/05/2022	Parecer da PGJ
13/09/2022	Acórdão TJSP
14/09/2022	Publicação do Acórdão
27/09/2022	Embargos de Declaração
09/11/2022	Acórdão Embargos de Declaração
21/11/2022	Publicação Acórdão ED
16/02/2023	Recurso Especial
09/03/2023	Contrarrazões ao Recurso Especial
25/04/2023	Despacho denegatório
02/05/2023	Publicação do Despacho denegatório
21/06/2023	Agravo em Recurso Especial
05/07/2023	Contraminuta de Agravo em Recurso Especial
31/08/2022	Agravo Interno no Recurso Especial
16/09/2022	Impugnação ao Agravo Interno no Recurso Especial
22/03/2024	Decisão Monocrática STJ
02/04/2024	Publicação Decisão Monocrática STJ
16/02/2023	Recurso Extraordinário
09/03/2023	Contrarrazões ao Recurso Extraordinário
21/06/2023	Agravo em Recurso Extraordinário
05/07/2023	Contrarrazões de Agravo em Recurso Extraordinário

Fonte: Autoria própria

O Comitê de Bacia Hidrográfica da Baixada Santista e Litoral sul foi instaurado em 1995, criado pela Lei Estadual 9.034 de 27 de dezembro de 1994. Este comitê delibera sobre conflitos e projetos da Unidade Hidrográfica de Gerenciamento de Recursos Hídricos 07 (UGRHI 07). Esta região apresenta diversos problemas ambientais por atividades do setor petrolífero, atividade portuária, polo industrial de Cubatão, ocupação desordenada do solo e contaminação do solo.

O processo principal no Fórum de Itanhaém teve início em 22 de fevereiro em 2021, tivemos acesso ao processo completo[34], até os recursos que aguardam julgamento no momento, Recurso Especial (REsp n.º 2132854) no Superior Tribunal de Justiça (STJ) desde 22 de março 2024, e tem como Relatora a Ministra Regina Helena Costa da Primeira Turma.

PETIÇÃO INICIAL

Os promotores do GAEMA enumeram as funções dos CBHs para destacar a importância destes órgãos na gestão da água. Argumentam que o comitê deve ter representação equânime entre o Estado e a Sociedade Civil para evitar influência de interesses políticos e econômicos, e pela sociedade ser diretamente afetada pelas decisões tomadas no comitê, sua participação seria essencial.

A PNRH estabelece composição paritária para assegurar a representatividade na sociedade, o CBH-BS não vem cumprindo esta exigência estabelecida em lei federal.

Além disso, a estrutura do voto no CBH-BS limita a influência da sociedade civil, uma vez que o voto é computado com um fator multiplicado por 0,5 o que resulta em poder limitado para a sociedade.

O CBH-BS integra o SINGREH e por isso deve obediência ao previsto na Lei 9.433/97. A Lei Federal estabelece diretrizes para a composição de todos os comitês de bacias, a União sendo a autoridade exclusiva para tratar do SINGREH, quando utilizou sua competência privativa para legislar sobre água a União derrogou as normas estaduais que fossem contrárias. A Constituição prevê que leis federais supervenientes suspendem a eficácia de leis estaduais naquilo que forem conflitantes, o que implica que o CBH-BS deve adequar seu Estatuto à Lei Federal 9.433/97.

Como pedidos, demanda a concessão de tutela antecipada, destacando a probabilidade

[34] https://drive.google.com/file/d/18ZgMjgDkeJrf7ObOipCTShcjpDgFZu4R/view?usp=drive_link

do direito pela jurisprudência citada e o risco de dano ocorre pela aproximação do período de eleições do Comitê.

Pede a Declaração da inconstitucionalidade incidental dos artigos 11 e 12, § 2º do Estatuto do Comitê e do artigo 24 da Lei Estadual 7.663/91, por serem contrários à exigida Lei Federal n.º 9.433/97. Pede a adequação do Estatuto do CBH-BS em 90 dias, visando garantir à sociedade civil no mínimo a metade dos membros, e o peso igual para os votos do Estado e Municípios. Pede multa diária de R$ 3.000,00 em caso de descumprimento.

DECISÃO LIMINAR

O juiz concede a tutela antecipada em 01 de março de 2021, para suspender a vigência dos dispositivos do Estatuto do Comitê da Bacia Hidrográfica da Baixada Santista que não observam a paridade estabelecida na Lei Federal 9.433/97, garantindo a participação da sociedade civil nas próximas eleições. A probabilidade do direito se evidencia na violação ao artigo 39 da Lei 9.433/97. A urgência se fundamenta na proximidade das novas eleições, o que ameaça a participação da sociedade na gestão da água.

Cita jurisprudência de caso semelhante da ACP contra o CBH-PCJ, em que o TJSP já havia decidido pela necessidade de adequação da Lei estadual à Lei Federal, em interpretação seguindo o princípio da unidade da Constituição.

AGRAVO DE INSTRUMENTO

Em razões de Agravo do dia 22 de abril de 2021, o Procurador do Estado argumenta que a decisão deve ser reformada para revogar a liminar concedida, alegando nulidade da decisão por falta de prévia intimação da Fazenda do Estado de São Paulo (FESP) sobre o pedido de tutela provisória, em violação ao artigo 1.059 do Código de Processo Civil e ao artigo 2º da Lei Federal n.º 8.437/1992. Destaca que o artigo 2º da Lei Federal n.º 8.437/1992 determina que, em Ações Civis Públicas, a decisão liminar só deve ser concedida após a Audiência com o Representante judicial da pessoa jurídica de Direito Público, com prazo de 72 horas para manifestação, o que não teria ocorrido. Pede o conhecimento e processamento do recurso de Agravo para suspender a decisão de primeiro grau, e o provimento do Recurso para reformar a decisão liminar que deferiu a tutela de urgência.

ACÓRDÃOS DO TJSP - AGRAVO DE INSTRUMENTO

Em 07 de maio de 2021, o recurso não foi conhecido por Acórdão da 4ª Câmara de Direito Público, que declinou da competência em função da matéria, a 4ª Câmara não reconheceu do recurso por competência absoluta da Câmara Reservada ao Meio Ambiente em razão da matéria, segundo o artigo 4º, inciso I, da Resolução n.º 623/2013.[35]

Em 28 de outubro de 2021 ocorreu o julgamento do Acórdão que desproveu o Agravo de Instrumento, pela 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, com relatoria do desembargador Torres de Carvalho.

Ao referendar a concessão da liminar pelo juiz de piso, o relator asseverou que não havia nulidade em decidir sem ouvir o Estado, e citou que a probabilidade do direito se devia às decisões anteriores das Câmaras Ambientais[36], enquanto o perigo do dano decorria das eleições que ocorrem em março dos anos ímpares, e provavelmente já teria acontecido nos moldes definidos pela decisão agravada, não havendo razão para mudança do estabelecido pelo juiz de piso. Assim, a decisão foi mantida, com a observação que a decisão era temporária e o mérito seria decidido no momento oportuno.[37]

CONTESTAÇÃO

A Contestação do Estado de São Paulo segue sempre a mesma métrica idêntica das Contestações nas ACPs anteriores, ressalta a diferenciação entre água e recurso hídrico com doutrinadores, para concluir a Política Nacional de Recursos Hídricos estabelecida pela Lei 9.433/97 não foi instituída em competência privativa da União, mas em competência concorrente para gerenciar recursos hídricos e proteger o meio ambiente. A competência privativa da União legislar sobre águas, refere-se a normas de Direito Civil, enquanto as normas de Direito Administrativo são de competência de cada estado, que tem autonomia

---

[35] TJSP; Agravo de Instrumento 3002208-71.2021.8.26.0000; Relator (a): Osvaldo Magalhães; Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Público; Foro de Itanhaém - 2ª Vara; Data do Julgamento: 07/05/2021; Data de Registro: 07/05/2021

[36] AC nº 0191515-52.2008.8.26.0000, Câmara Especial do Meio Ambiente, 4-6-2009, Rel. Renato Nalini, v.u.; AC nº 1000437-05.2018. 8.26.0451, 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, 11-6-2020. Rel. Otavio Rocha,v.u

[37] TJSP; Agravo de Instrumento 3002208-71.2021.8.26.0000; Relator (a): Torres de Carvalho; Órgão Julgador: 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro de Itanhaém - 2ª Vara; Data do Julgamento: 28/10/2021; Data de Registro: 28/10/2021

para administrar seus bens.

A União, ao exercer a competência concorrente, deve estabelecer normas gerais, sem excluir a competência suplementar dos Estados. Enquadrar cada dispositivo cabe ao intérprete para diferenciar as normas gerais das normas especiais.

O Ministério Público erra ao considerar o art. 39, §1º da Lei 9.433/97 como norma geral, quando, na verdade, é especial e limitada à União. A criação e composição dos Comitês estaduais são de competência dos Estados, conforme a autonomia administrativa e competência concorrente. Comitês de Bacias Hidrográficas não possuem personalidade jurídica, integrando a estrutura administrativa do ente federativo.

O doutrinador Edis Milaré defende que o art. 39 da Lei 9.433/97 se aplica somente aos Comitês federais, dada a autonomia dos Estados para organizá-los. Granziera afirma que os Estados não podem ser impedidos de legislar sobre bens sob seu domínio, e a União não pode legislar sobre bens estaduais, preservando a autonomia dos entes federados.

Destaca que não existe o alinhamento automático entre Estados e Municípios como quer fazer crer o MPSP. Alega que a experiência de 23 anos do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRH) demonstra que os segmentos atuam com independência.

A composição dos comitês estaduais está em conformidade com a legislação estadual, a norma federal seria inconstitucional caso deliberasse sobre a organização de recursos hídricos estaduais. A norma do art. 24 da Lei estadual n. 7.663/1991 permanece vigente, pois o art. 39 da Lei Federal n. 9.433/1997 é de natureza especial e não se aplica aos comitês estaduais. Junta decisões do STF na ADI 3336 RJ e Acórdão da 10ª Câmara de Direito Público do TJSP sobre a ACP contra o CBH-AT.

SENTENÇA

A sentença de total procedência foi proferida em 17 de janeiro de 2022. O Juiz aponta que pelo relevante Interesse Público primário da coletividade, o regime jurídico aplicável exige foco no litígio em si, sendo secundárias as condições da ação, incluindo a legitimidade de agir.

Reconhece a legitimidade para o CBH-BS porque a jurisprudência já reconheceu que

os Comitês de Bacia possuem legitimidade ad causam para demandas como a adequação dos seus estatutos a Lei Federal.

Não se trata de um departamento da estrutura do Estado, mas de um órgão com poder decisório. (ACP contra CBH-BPG, Relator Renato Nalini, Câmara Especial de Meio Ambiente do TJSP, j. 04 de junho de 2009).

Julga antecipadamente por se tratar de matéria exclusivamente de direito, sem necessidade de produção de provas.

Aponta que o Estatuto do CBH-BS, embora estabeleça a paridade de assentos, limita o peso dos votos dos representantes da sociedade civil ao fator multiplicador 0,5. Com isso o poder decisório da Sociedade é comprometido. A participação deve ser garantida não apenas no número de membros, mas no peso dos votos.

Cita caso semelhante da Sentença da ACP contra o CBH-AT, em que a 5ª vara da Fazenda Pública da Capital constatou que a paridade de representação entre a Sociedade e o Estado não estava sendo respeitado, e isso constitui violação de princípios democráticos.

Cita o parecer nesta ACP contra o CBH-AT do amicus curiae Dra. Glaucia Savin, que argumenta sobre as origens da adoção da Bacia Hidrográfica como unidade de planejamento dos recursos hídricos no Direito Brasileiro, e não mais as divisões políticas tradicionais, o que exige um grau de cooperação entre os entes para a harmonização das políticas.

No sistema de gestão nacional de recursos hídricos, a participação das entidades civis é essencial devido aos potenciais conflitos sobre o uso de recursos finitos, e a União instituiu um sistema integrado que envolve todos os entes federativos para promover uma gestão harmônica.

Julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade de forma incidental dos artigos 11 e 12, §2º do Estatuto do Comitê da Bacia Hidrográfica da Baixada Santista, bem como do artigo 24 da Lei Estadual 7.663/91, por contrariarem o disposto no art. 39, § 1o, da Lei Federal 9.433/97.

Condenou o CBH-BS e o Estado de São Paulo a alterar o Estatuto no prazo máximo de 90 dias, de forma que Estado e Município, juntos, não tenham mais que 50% dos votos, realizando novas eleições, e multa diária de R$ 3.000,00 em caso de descumprimento.

APELAÇÃO

Em 31 de março de 2022, nas Razões de Apelação, o Procurador do Estado alega *Error in judicando*, aponta que o tribunal não necessita devolver os autos à origem por tratar de matéria exclusivamente de direito, conforme o Artigo 1.013, § 3º, IV do CPC. [38]

Inicia com o mesmo discurso, de que a doutrina distingue os conceitos de "água" e "recurso hídrico", com "água" referindo-se ao elemento natural e "recurso hídrico" quando existe o uso econômico ou destino para fim específico, segundo Cid Tomanik Pompeu e Maria Luiza Machado Granziera.

A gestão de recursos hídricos visa o desenvolvimento sustentável. Legislar sobre a água, de competência privativa da União, é distinto de instituir um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, proteger o meio ambiente, ou regular a conservação de recursos naturais.

A competência da União quando editou o Artigo 39 da Lei n.º 9.433/1997 não foi competência privativa, pois se trata de questão de direito administrativo do funcionamento dos órgãos federais de gestão da água.

Cita novamente Maria Luiza Machado Granziera, sobre a competência privativa da União para legislar sobre águas no art. 22, IV, da CF, refere-se apenas a regras de natureza civil, e não administrativa. Estados tem o direito de estabelecer normas sobre os bens sob seu domínio, em respeito a autonomia dos entes federativos.

Segundo Maria Luiza Machado Granziera, o "domínio" das águas implica não só propriedade, mas também o dever dos Poderes Públicos de protegê-las para o bem da sociedade e futuras gerações, incorporando o princípio do desenvolvimento sustentável.

No exercício da competência concorrente, cabe à União estabelecer normas gerais sobre a água e recursos hídricos com abrangência nacional, sem excluir a competência suplementar dos Estados.

Ocorreu que União legislou, no mesmo diploma, sobre normas especiais para o funcionamento administrativo das águas de seu domínio, mas sem caráter geral.

---

[38] Art. 1.013. A apelação devolverá ao tribunal o conhecimento da matéria impugnada.
§ 3º Se o processo estiver em condições de imediato julgamento, o tribunal deve decidir desde logo o mérito quando:
I - reformar sentença fundada no art. 485;
II - decretar a nulidade da sentença por não ser ela congruente com os limites do pedido ou da causa de pedir;
III - constatar a omissão no exame de um dos pedidos, hipótese em que poderá julgá-lo;
IV - decretar a nulidade de sentença por falta de fundamentação.

Outra interpretação seria violar o princípio federativo e a autonomia dos Estados, sendo o dispositivo inconstitucional por intromissão da União na autonomia dos Estados.

Cabe ao intérprete deve distinguir onde se trata de normas de caráter geral e onde se trata de norma especial. A sentença errou quanto interpretou o artigo 39, parágrafo 1º, da Lei nº 9.433/97 como norma de caráter geral.

A sentença que declarou a inconstitucionalidade incidental do Art. 24 da Lei Estadual violou a autonomia do Estado de São Paulo previsas nos artigos 18 e 25 da CF.

Além disso, os Estados têm competência concorrente e autonomia administrativa para criar e compor comitês de recursos hídricos referentes aos rios sob seu domínio.

A legislação não confere personalidade jurídica aos Comitês de Bacia, os quais são órgãos colegiados, consultivos e deliberativos que fazem parte da estrutura administrativa do ente federativo que os criou.

O artigo 39 da Lei Federal n.º 9.433/97, como norma de caráter especial, aplica-se exclusivamente aos comitês federais constituídos pela União. Os artigos 38 e 39 podem ser considerados inconstitucionais caso cogentes para comitês estaduais.

Cita o doutrinador Edis Milaré, sobre o artigo 39 da Lei n.º 9.433/97 se referir apenas aos comitês federais, pois os Estados têm autonomia para organizá-los como bem entenderem segundo suas especificidades.

A sentença assume, de forma equivocada, que exista uma polarização entre entes públicos e privados, bem como um alinhamento automático entre setor público municipal e estadual. A experiência demonstra que os segmentos são independentes, o que justifica manter a participação tripartite sem alteração

A sentença desconsiderou o princípio da unidade da Constituição ao não integrar adequadamente os artigos 18, 25 e 24 da CF, que devem coexistir de forma harmoniosa, conforme os ensinamentos de Gilmar Mendes e outros autores.

Cita Jurisprudência do STF na ADI 3336 como vinculante, quando afirmou que os Estados possuem autonomia constitucional para instituir e organizar seus próprios órgãos, incluindo comitês de bacias, conforme a legislação estadual, sem violar os princípios da Constituição. Por fim, requer o conhecimento e provimento do presente recurso, para anular, reformar a Sentença, e julgar improcedente o pedido inicial.

ACÓRDÃO DO TJSP - APELAÇÃO

Em 13 de setembro de 2022, a 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do TJSP negou provimento ao recurso de Apelação.[39] Sob relatoria do Desembargador Torres de Carvalho, que em seu Voto destacou que apesar da Lei Federal regular matéria de interesse da União, a jurisprudência tem entendido que o Artigo 39 parágrafo primeiro da Lei Federal 9.433/97 tem por objetivo estabelecer normas gerais aplicáveis a todos os entes federados, nos termos do Artigo 24 parágrafo primeiro da Constituição Federal.

A decisão destaca também a competência concorrente dos estados legislar sobre a composição dos comitês, no entanto, desde que respeitadas as normas gerais estabelecidas pela União.

Ao suspender o Artigo 24 da Lei Estadual 7.663/91, o acórdão reconhece a supremacia da norma federal sobre a norma estadual, reforçando as decisões anteriores da Câmara Reservada ao Meio Ambiente, de que normas estaduais que conflitem com normas federais devem se adequar a estas últimas, e cita jurisprudência do STJ na ACP contra o CBH-PCJ:

> Embora a LF nº 9.433/97 veicule normas voltadas a tutelar interesses próprios da União, a 1ª Câmara Ambiental assentou entendimento de que o art. 39, § 1º não fora introduzido com essa finalidade, mas sim para regular de forma geral, nos termos § 1º do art. 24 da CF, a composição dos Comitês de Bacias Hidrográficas dos entes federados. Havendo norma geral superveniente, o incompatível art. 24 da LE nº 7.663/91 fica suspenso por força do § 4º do art. 24 da CF. O Estado mantém sua autonomia e a competência concorrente para legislar sobre a composição dos Comitês das Bacias Hidrográficas, bastando observar a limitação imposta pela legislação federal. A adequação do Estatuto do CBH-BS é medida de rigor.

ACÓRDÃO STJ

Em 07 de abril de 2022, em decisão monocrática, conhece do agravo para convertê-lo em Recurso Especial, REsp n.º 2132854 / SP, onde aguarda julgamento.

---

[39] TJSP; Apelação Cível 1000937-39.2021.8.26.0266; Relator (a): Torres de Carvalho; Órgão Julgador: 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro de Itanhaém - 2ª Vara; Data do Julgamento: 13/09/2022; Data de Registro: 13/09/2022)

5.2.5 MPSP contra CBH-SM e Estado de São Paulo

Tabela 08 - Movimentação ACP CBH-SM

Data	Movimentação
27/04/2022	Petição Inicial
27/07/2022	Contestação
02/03/2023	Sentença
03/04/2023	Publicação da Sentença
31/05/2023	Trânsito em julgado da Sentença

Fonte: Autoria própria

O Comitê das Bacias Hidrográficas da Serra da Mantiqueira foi criado no ano de 2001 do desmembramento do CBH-PSM em dois: Comitê das Bacias Hidrográficas da Serra da Mantiqueira – CBH-SM e o Comitê das Bacias Hidrográficas do rio Paraíba do Sul – CBH-PS. Este comitê delibera sobre conflitos e projetos da Unidade Hidrográfica de Gerenciamento de Recursos Hídricos 01 (UGRHI 01).

O comitê teve seu Estatuto alterado por força de decisão judicial da Ação Civil Pública[40] desde o dia 05 de outubro de 2023. O processo da Comarca de Campos de Jordão foi possível ter acesso ao conteúdo completo[41].

PETIÇÃO INICIAL

A ACP começou em 27 de abril de 2022. Inicia com ementa: "Composição CBH-SM. Prevalência da Lei Federal." Narra o MPSP, as atribuições dos Comitês de Bacia nos termos do Art. 38 da Lei 9.433/97, elencando as funções do CBH como promoção de debates, arbitragem de conflitos, aprovação do Plano de bacia, acompanhamento do Plano de bacia em relatórios de situação, estabelecimento do mecanismo de cobrança pelo uso da água, e a definição do preço da cobrança pelo uso da água. Além da aprovar os projetos que utilizarão os recursos do FEHIDRO, elaborar planos emergenciais, compatibilizar o gerenciamento dos recursos hídricos com o planejamento urbano, com o desenvolvimento regional e proteção

[40] TJSP. Consulta de processo https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=CJ000GRUC0000&processo.foro=451&processo.numero=1000437-05.2018.8.26.0451

[41] https://drive.google.com/file/d/1m95dpAuBLw33rOALSV9oKejFyPxqNc55/view?usp=drive_link

ambiental, promover os usos múltiplos da água e participar da articulação com outros entes federativos.

Destaca assim a importância do CBH, no sentido de poder de deliberação real sobre os recursos, e as ações prioritárias que vão orientar esses investimentos. A sociedade deve ter papel paritário nas decisões de interesse comum, existem diferentes usos que podem comprometer a quantidade e qualidade de água, por isto a participação da Sociedade Civil nas decisões é essencial.

A configuração atual do CBH é desfavorável para a Sociedade Civil, contando com 7 representantes do Estado, 7 dos municípios e 7 da Sociedade Civil, o que deixa Sociedade em desvantagem. Para corrigir esta falta de representatividade, o CBH-SM deve agir pela mudança do seu Estatuto para garantir a paridade para que a Sociedade Civil tenha no mínimo a metade dos membros.

O CNRH estabeleceu resolução sobre o tema reforçando a obrigatoriedade de conformidade com a legislação federal para todos os entes, o que vem sendo ignorado no CBH-SM. Outros comitês vizinhos, como o PCJ-Federal, apresentam paridade nos segmentos da sociedade civil com o poder público, demonstrando o cumprimento representação estabelecida pela Lei 9.433/97.

O interesse social da participação da Sociedade Civil nos comitês ganha relevância porque os comitês decidem sobre o investimento de verbas públicas em questões ambientais, e sobre a conservação da água, e uso e ocupação do solo.

Cita como jurisprudência a Sentença da Ação Civil Pública da Comarca de Barretos–SP, e Acórdão da Apelação Cível desta ACP de Barretos, e também a Ação Civil Pública da Comarca de Piracicaba–SP, e Acórdão da 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do TJSP.

Como pedidos requer que seja declarada a nulidade do Art. 5º do Estatuto do CBH-SM, por contrariar a Lei Federal 9.433/97; que os réus sejam condenados a mudar o estatuto no prazo de 90 dias, de forma que a sociedade civil possua no mínimo metade dos membros votantes; o remanejamento de vagas excedentes para segmentos da sociedade civil, mantendo-se a proporção mesmo em caso de alteração no número de membros; e imposição de multa diária de R$ 3.000,00 em caso de descumprimento das determinações no prazo estipulado.

CONTESTAÇÃO

Em 27 de julho de 2022, a Procuradora do Estado peticiona Contestação idêntica a todas as outras, onde alega novamente que a doutrina especializada distingue o conceito de água do conceito de recurso hídrico. Cita Cid Tomanik Pompeu:

> "O termo água concerne à substância natural, descomprometido com qualquer uso ou utilização. É o gênero. Recurso hídrico é a água entendida como bem econômico, passível de utilização para tal fim".
> (Águas doces no direito brasileiro, In: Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação. São Paulo: Escrituras, 1999, p. 602).

Maria Luiza Machado Granziera também faz a distinção entre água e recurso hídrico:

> "No que concerne ao conceito jurídico de água, cabe ponderar que ela constitui um elemento natural do planeta, assim como o petróleo. Como elemento natural, não é recurso, nem possui qualquer valor econômico. Somente a partir do momento em que se torna necessário a uma destinação específica, de interesse para as atividades exercidas pelo homem, é que esse elemento pode ser considerado recurso."
> (Direito Ambiental, 2ª Edição, revista e atualizada, Ed. Atlas, 2011, p. 260)

Embora a Lei No 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, não faça tal distinção expressa entre esses dois conceitos, em seu artigo 1o, inciso II, quando menciona o uso prioritário e a gestão de recursos hídricos, trata efetivamente de gestão ou gerenciamento de recursos hídricos.

Constrói o argumento de que a competência privativa da União prevista no Art. 22, IV da CF é de legislar sobre águas, e isso não se confunde com a competência para instituir o SINGREH, não se confunde com a competência comum de proteger o meio ambiente (art. 23, VI), nem a competência concorrente sobre florestas e conservação da natureza (art. 24, VI), e com esse argumento jurídico defende que a competência da União ao legislar a Lei 9.433/97 não foi para tratar de assunto de origem privativa, mas matéria concorrente.

SENTENÇA

Alega o MPSP que após a promulgação da Lei Federal 9.433/97 surgiu o dever do CBH-SM a adaptar seu Estatuto à nova legislação, uma vez que todos os entes que compõem o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos devem observar a Lei que possui caráter geral. Segundo o MPSP, a Lei 7.663/91 teve suas previsões revogadas na parte que é

incompatível com a Lei Federal 9.433/97. Requer que o Estatuto do Comitê CBH-SM seja modificado para se adequar a Lei Federal, de modo que o Poder Público seja limitado a metade dos membros, garantido à Sociedade Civil a outra metade.

O Estatuto do Comitê da Bacia Hidrográfica da Serra da Mantiqueira (CBH-SM) contraria o artigo 39 da Lei Federal 9.433/97 e a Resolução n.º 5/2000 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, requer que os réus sejam condenados a modificar o Estatuto de forma que pelo menos metade dos membros seja composta pela sociedade civil, conforme a Lei 9.433/97, em um prazo de 90 dias.

Na contestação o requerido alega que a ação deve ser rejeitada, porque a competência que a União utilizou ao legislar a Lei 9.433/97 não é exclusiva, o MPSP erra ao interpretar o Art. 39 da Lei 9.433/97 como uma norma geral, que o recorrente alega ser norma de caráter especial que trata apenas dos comitês de bacia de rios de domínio da União.

Argumenta que a composição dos comitês de bacia cabe aos próprios estados, dentro de sua competência e autonomia administrativa. Afirma que o CBH-SM está adequado à Lei Estadual e não haveria adaptação qualquer a ser feita.

E passa a decidir, destacando que os estados devem respeitar as limitações impostas em leis federais, a jurisprudência apoia a necessidade de adequação dos comitês às diretrizes federais, conclui que a norma estadual não está de acordo com o § 1° do artigo 39 da Lei Federal 9.433/97, que exige uma composição paritária entre o Poder Público e a Sociedade Civil nos comitês de bacias.

Menciona que o Brasil adota um modelo de federalismo cooperativo, e em relação à gestão da água é nítida a intenção do legislador prever a competência exclusiva da União instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, a Lei Federal regulamenta esta previsão constitucional e não se verifica qualquer intromissão indevida da União legislar sobre a composição dos comitês de bacia.

Por fim, julgou totalmente procedente a ação, para declarar a ineficácia do artigo 5º do Estatuto do CBH-SM, por violar o disposto no artigo 39, §1º, da Lei 9.433/97. A sentença não teve recurso de Apelação e transitou em julgado em 31 de maio de 2023 e o processo foi arquivado definitivamente.

O Estado de São Paulo, pela diminuta importância da região em relação ao Estado ou por ter desistido da sua tese fracassada na maior parte dos casos, simplesmente não recorreu e aceitou a decisão judicial.

6.3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Um primeiro aspecto a ser ressaltado é que existe uma interpretação tendenciosa do executivo estadual em interpretar uma composição que não está expressa na legislação estadual. A Lei Estadual apenas prescreve a paridade de membros entre Estado e municípios, e limita a sociedade civil (usuários, universidades e associações) no máximo um terço dos votos para cada segmento dentro do universo Sociedade Civil. Não existe na Lei estadual a composição paritária tripartite. O Estado de São Paulo, quando organizou o sistema, assim adotou discricionariamente sem previsão no texto legal.

Observe o texto do Art. 24 da Lei 7.663/91, na sequência o advento do parágrafo único do Art. 39 da Lei 9.433/97:

> **Lei 7.663/91**
> **Artigo 24 -** Os Comitês de Bacias Hidrográficas, assegurada a participação paritária dos Municípios em relação ao Estado serão compostos por:
> **I -** representantes da Secretaria de Estado ou de órgãos e entidades da administração direta e indireta, cujas atividades se relacionem com o gerenciamento ou uso de recursos hídricos, proteção ao meio ambiente, planejamento estratégico e gestão financeira do Estado, com atuação na bacia hidrográfica correspondente;
> **II -** representantes dos municípios contidos na bacia hidrográfica correspondente;
> **III -** representantes de entidades da sociedade civil, sediadas na bacia hidrográfica, respeitado o limite máximo de um terço do número total de votos, por:
> **a)** universidades, institutos de ensino superior e entidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico;
> **b)** usuários das águas, representados por entidades associativas;
> **c)** associações especializadas em recursos hídricos, entidades de classe e associações comunitárias, e outras associações não governamentais.
>
> **Lei 9.433 de 1997**
> **Art. 39.**
> § 1° O número de representantes de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros. (grifo nosso)

A participação social na gestão da água começou a ser implantada a partir da sua inclusão no plano de ação de Mar de Plata em 1977, e por compromisso do Brasil na direção de criar a governança prevista. Um longo processo de construção coletiva entre governos, técnicos, acadêmicos e sociedade na década de 1980 culminou com a inserção do tema na Constituição Federal (inciso XIX do art. 21) em 1988.

Segundo Souza "as poucas tentativas de criar regras não explicitamente especificadas pela Constituição federal, mas não proibidas, foram declaradas inconstitucionais pelo STF". Para a autora, isto se deve muito mais pela interpretação que o STF faz quando os Estados tentam legislar, de impedir qualquer violação dos Estados a leis federais, que de fato a existência desta submissão expressa na Constituição de 1988. Pelo contrário, a única competência exclusiva dos Estados é criar regiões metropolitanas (Art. 25, § 3º), a competência estadual é concorrente (Art.24), comum (Art. 23) e residual (Art. 25, § 1º) para assuntos que não foram atribuídos nem a União, nem aos municípios.

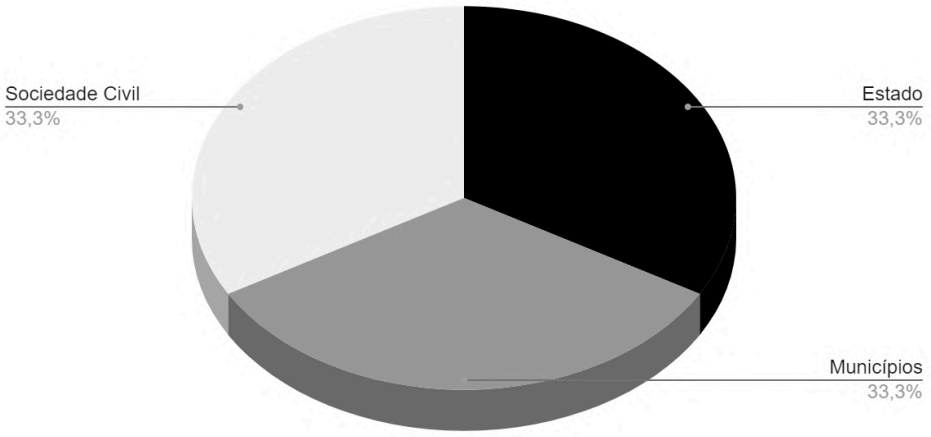
Com base nisso, os juízes estaduais decidiram que os comitês estaduais devem obedecer à Lei Federal. O Estado pode legislar sobre recursos hídricos desde que observada a norma federal. A primeira composição de um comitê a ser alterada foi pela Deliberação CBH-BPG N.º 091/2009 de 26 de junho de 2009, com a indicação dos representantes do período de 30/06/2009 a 31/03/2011.

Tabela 09 - Composição do CBH-BPG Antes e Depois

<table>
<tr><th colspan="2">Antes</th><th colspan="2">Depois</th></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="3">Estado de SP 13</td><td rowspan="3">Estado (U+E+M) 16</td><td>União 01</td></tr>
<tr><td>Estado de SP 07</td></tr>
<tr><td>Municípios 08</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">Municípios 13</td><td rowspan="4">Sociedade Civil 24</td><td rowspan="2">Usuários 16</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Sociedade Civil 13</td><td>Usuários 08</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Sociedade 05</td><td rowspan="2">Sociedade 08</td></tr>
<tr><td></td><td></td></tr>
</table>

Fonte: Deliberação CBH-BPG N.º 063/2007 e N.º 091/2009

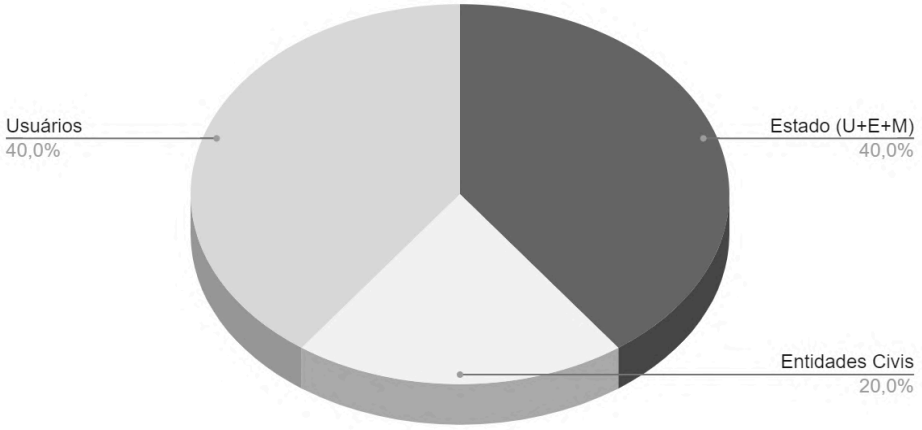
Figura 15- Composição dos CBHs segundo interpretação do Estado de SP da Lei 7.663/91



Fonte: Autoria própria

É possível comparar exatamente a gestão tripartite da Figura 15 acima, com a indicação dos representantes dos três segmentos que compõem o CBH-BPG para o período de 01/04/2007 a 31/03/2009, presente até a Deliberação CBH-BPG N.º 063/2007, e as novas composições conforme Tabela 09 acima, indicando segmento e número de membros de cada segmento. O processo foi feito junto do promotor, que determinou a mesma composição do comitê PCJ Federal e a Resolução do CNRH, 40% para o Estado (sentido lato), 40% para Usuários e 20% para Sociedade Civil. A Figura 16 abaixo ilustra a composição dos comitês interfederativos:

Figura 16 - Composição dos CBH conforme a Resolução 05/2000 do CNRH



Fonte: Autoria própria

Para reforçar a jurisdição da PNRH em todo o território nacional, foi editada a Resolução do CNRH 05/2000, que em seu Artigo 8o dispõe expressamente o que deverá constar nos regimentos dos Comitês de Bacia Hidrográfica, como mostrou a Figura 16.

> **Resolução do CNRH 05/2000**
> **Artigo 8o -** Deverá constar nos regimentos dos Comitês de Bacias Hidrográficas, o seguinte:
> I - o número de votos dos representantes dos poderes executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecendo o limte de 40% do total de votos;
> II- o número de representantes de entidades civis, proporcional à população residente no território de cada Estado e do Distrito Federal, com pelo menos, bvvinte por cento do total de votos,
> III - o número de representantes de usuários de recursos hídricos, cujos usos dependem de outorga, obedecido 40% do total de votos.

O segundo CBH a ter sua alteração por determinação legal foi o CBH-PCJ. No entanto, ao invés de ampliar o número de cadeiras da sociedade, a estratégia deste CBH para cumprir com a condenação judicial foi reduzir o número de membros dos municípios e Estado.

Tabela 10 - Composição do CBH-PCJ Antes e Depois

<table>
<tr><th colspan="2">Antes</th><th colspan="2">Depois</th></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">Estado de SP 11</td><td rowspan="3">Estado 16</td><td>Estado de SP 08</td></tr>
<tr><td>Municípios 08</td></tr>
<tr><td colspan="2">Municípios 11</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Sociedade Civil 11</td><td>Usuários 05</td><td rowspan="2">Sociedade Civil 17</td><td>Usuários 08</td></tr>
<tr><td>Sociedade 06</td><td>Sociedade 09</td></tr>
</table>

Fonte: Estatuto do CBH-PCJ e Deliberação CBH-PCJ 316/2019

O terceiro comitê a ter seu Estatuto adequado por meio de ordem judicial foi o CBH-BS, neste comitê a decisão se deu em caráter liminar, depois confirmada. Além de declarar a inconstitucionalidade incidental dos artigos sobre a composição do comitê no seu Estatuto, o juiz declarou o Art. 24 da Lei 7.663/91 inconstitucional. A adequação deste comitê

foi mais simples, pois já haviam expandido o número de representantes da sociedade civil mediante um Fórum da sociedade civil, porém cada membro tinha direito a 0,5 voto e passou a ter um voto por membro, conforme a Tabela 11:

Tabela 11 - Composição do CBH-BS Antes e Depois

<table>
<tr><th colspan="2">Antes</th><th colspan="2">Depois</th></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">Estado de SP 09</td><td rowspan="3">Estado 18</td><td>Estado de SP 09</td></tr>
<tr><td>Municípios 09</td></tr>
<tr><td colspan="2">Municípios 09</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Sociedade Civil 18*0,5</td><td>Usuários 08</td><td rowspan="2">Sociedade Civil 18</td><td>Usuários 08</td></tr>
<tr><td>Sociedade 10</td><td>Sociedade 10</td></tr>
</table>

Fonte: Estatuto do CBH-BS e Deliberação CBH-BS 392/2021

O último comitê que teve sua composição alterada por força da tutela judicial foi o CBH-SM, nesta ACP o Estado ofereceu a contestação, mas nem mesmo apelou da Sentença, que transitou em julgado rapidamente após publicada, e motivou as mudanças da Tabela 12.

Tabela 12 - Composição do CBH-SM Antes e Depois

<table>
<tr><th>Antes</th><th colspan="2">Depois</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Estado de SP 07</td><td rowspan="3">Estado 14</td><td>Estado de SP 07</td></tr>
<tr><td>Municípios 07</td></tr>
<tr><td>Municípios 07</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Sociedade Civil 07</td><td rowspan="2">Sociedade Civil 14</td><td>Usuários 02</td></tr>
<tr><td>Sociedade 12</td></tr>
</table>

Fonte: Regimento Interno e Deliberação CBH-SM 10/2023

Ao observar as Deliberações deste comitê[42] nota-se que não é tão simples para os comitês cumprirem com a obrigação, após aumentado o número de membros, restam cadeiras ainda vagas por ausência de interesse da sociedade civil da região.

[42] Deliberação CBH-SM n.º 06 de 5 de abril de 2024

O que nos leva a concluir que não basta ampliar o número de cadeiras para a Sociedade Civil, quando a sociedade não está articulada em Associações, não existem estímulos na política para que a sociedade no sentido amplo participe, não há ajudas de custo e nem prestígio social na tarefa de participar da gestão da água, além de que são poucos os que têm a informação de que os comitês de bacia existem, e como se dá o seu funcionamento.

Sobre o TJSP, ficou constatado que o Portal de jurisprudência do TJSP não tem todos os processos na sua busca de jurisprudência. Também que no Tribunal de Justiça de São Paulo, é possível ocorrer duas interpretações, com dois finais diferentes para o mesmo problema jurídico.

Existe desarmonia interna no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, causada pelo fato da 10ª Câmara de Direito Público achar por bem julgar a Apelação da Fazenda do Estado de São Paulo procedente no caso da ACP do CBH-AT, quando a competência material absoluta sobre assuntos que envolvem leis ambientais é das Câmaras Reservadas ao Meio Ambiente desde 2005. Com isso formou-se uma jurisprudência oposta a outras 3 Apelações julgadas pelas Câmaras criadas para uniformizar as decisões em relação ao Meio Ambiente.

A Distribuição por processamento eletrônico se mostrou frágil no enquadramento da temática dos processos, mesmo quando as resoluções do TJSP são claras que a competência em matéria de meio ambiente é absoluta da Câmara Reservada ao Meio Ambiente. A Resolução 623/2013 do TJSP define a divisão temática para atuação das Câmaras, e define a competência material absoluta para as causas de natureza ambiental e direitos difusos no seu Art. 4º.[43]

O fato da Apelação de matéria ambiental ter sido direcionada para a 10ª Câmara de Direito Público, passou desapercebido pelo técnico supervisor do tribunal, pelo Desembargador relator e por outros quatro Desembargadores, sem que nenhum tenha aventado que era caso de declínio da competência e encaminhamento para a Câmara

---

[43] Art. 4º. Além das Câmaras referidas, funcionarão na Seção de Direito Público a 1ª e a 2ª Câmaras Reservadas ao Meio Ambiente, que formarão o Grupo Especial de Câmaras de Direito Ambiental, com competência para:
I - Ações cautelares e principais que envolvam a aplicação da legislação ambiental e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos diretamente ligados ao meio ambiente natural, independentemente de a pretensão ser meramente declaratória, constitutiva ou de condenação a pagamento de quantia certa ou a cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer;
II - Ações em que houver imposição de penalidades administrativas pelo Poder Público e aquelas relativas a cumprimento de medidas tidas como necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos provocados pela degradação da qualidade ambiental (Lei n.º 6.938/1981, art. 14, "caput" e §§ 1º a 3º).
TJSP. Resolução n.º 623/2013. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Download/Corregedoria/Deex/Resolucoes/Resolucao623.2013-CompetenciacâmarasTJSP.pdf. Acesso em: 29 out 2024.

competente.[44] O MPSP também não apontou esta incompetência e foi tentar recorrer pelo mérito, não fez um Recurso Especial adequado, e por isso não teve seu recurso nem ao menos conhecido.

O acórdão que reforma a Sentença na ACP CBH-AT, se fundamenta na Constituição do Estado e na Lei Estadual, na autonomia do Estado, e na descentralização da política, para decidir que a Lei Federal não precisa ser observada pelos comitês estaduais.

Sobre os Tribunais Superiores, no STJ, tivemos dois Recursos Especiais da Fazenda do Estado de SP julgados, e um ainda espera julgamento. Um Recurso Especial do MPSP não foi nem ao menos conhecido, o Ministro Humberto Martins entendeu que o MPSP não impugnou especificamente a aplicação da Súmula 07 do STJ, mas o fato é que o MPSP especificou em sua peça que não havia a possibilidade de se falar em Súmula 07, porque se tratava de matéria exclusivamente de Direito. Nos outros dois casos os recursos foram conhecidos, e rejeitados, mantendo os Acórdãos do TJSP.

O STF não chegou a analisar o mérito de nenhum dos casos deste trabalho. Dois Recursos Extraordinários chegaram a subir para a Corte, no entanto, um foi inadmitido por ser intempestivo (CBH-BPG), e outro por não ter Repercussão Geral (CBH-PCJ).

lOutro ponto a ser destacado é que na Lei Federal existe a previsão de vagas reservadas para comunidades indígenas, caso existam terras indígenas na região hidrográfica do comitê de bacia[45]. O CBH-BS tem diversas terras indígenas, mas como é um comitê estadual, esta previsão ainda não existe nos CBH estaduais.

Em 06 de abril de 2021 houve petição de um líder indígena representante da etnia Tupi Guarani, residente da Aldeia Indígena Bananal, pedindo para fazer parte da ação como terceiro interessado. Protocola também um Ofício da Fundação Nacional do Índio para o CBH-BS, em que a FUNAI informa o CBH-BS que na Região Metropolitana da Baixada Santista existem Terras Indígenas nos municípios de Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, São Vicente e Bertioga. E solicita resposta do comitê sobre esta adequação a Lei Federal, bem como informações atualizadas sobre o cronograma e os trâmites necessários

---

[44] Identificamos neste trabalho ter ocorrido por três vezesa negativa de competência nas Câmaras de Direito Público do TJSP, quando ao processar a matéria foi invocada a incompetência, e encaminhados os autos para a Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Em 05/03/2009 na ACP contra o CBH-BPG, 14/02/2019 na ACP contra o CBH-PCJ, e 07/05/2021 na ACP contra o CBH-BS.

[45]Art. 39. Os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes:
§ 3º Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias cujos territórios abranjam terras indígenas devem ser incluídos representantes:
I - da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, como parte da representação da União;
II - das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia.

para próximas eleições.

Houve manifestação do MPSP em 19 de abril de 2021, em pleno Dia dos Povos Indígenas, onde os promotores alegam que o requerente pleiteia na condição de representante de comunidade indígena, uma vaga como representante da União, e tal fato não seria resolvido na Ação Civil Pública sobre a composição que se refere à Sociedade Civil.

O pedido foi negado em 20 de julho de 2021 pelo juiz da ACP do CBH-BS, com o argumento de que a decisão proferida no processo não atingiria os interesses dos povos indígenas, uma vez que caso eles tenham direito a serem membros, a vaga indígena será alocada ao segmento Estado.

O magistrado e o MPSP explicitaram nos seus argumentos que os indígenas não fazem parte da sociedade civil, e que as vagas reservadas aos indígenas devem ser alocadas no segmento Estado. Este é um ponto que merece uma Ação Civil Pública apartada, pleiteando a obrigação de comitês de bacias estaduais que apresentem terras indígenas no território da bacia hidrográfica, reservem um membro para representantes dos povos originários.

A resposta as perguntas iniciais do trabalho, sobre a antinomia aparente e a autonomia dos estados legislar sobre recursos hídricos, entendemos que não existe antinomia entre as leis, na análise do texto legal, se observa que o § 1º do art. 39 da Lei 9.433 de 1997 não derrogou o Artigo 24, item III da Lei Estadual 7.663 de 1991, sendo os dois artigos compatíveis e podem coexistir sem conflito algum, uma vez que um limita o número de membros do segmento Estado, o outro limita os votos dos sub segmentos da Sociedade Civil.

Sobre a autonomia do Estado legislar sobre a composição dos comitês como melhor lhe convir, entendemos que o Estado tem 20% de chance de ter reconhecida judicialmente a sua autonomia para legislar como bem entender sobre os recursos de sua dominialidade, e 80% de chance do poder judiciário decidir que a Lei 9.433/97 deve ser obedecida pelas leis estaduais e pelos comitês de bacia hidrográfica estaduais.

Muitas perguntas ficaram a se responder: Como ocorre a distribuição das Apelações? O que ocorre quando uma Câmara incompetente julga uma Apelação? Pode existir desarmonia dentro do mesmo tribunal? Este conflito já foi suscitado em algum outro Estado da Federação? Por que o Estado resiste tanto em desconcentrar poder pela via dos colegiados?

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização deste trabalho foi despertada pelo interesse pessoal em investigar a Participação Social na Governança da Água, com o intuito de se capacitar para agir na realidade. O processo foi sempre estimulado pela curiosidade e movido pelo interesse genuíno no tema.

Primeiramente, é importante destacar que a participação democrática estabelecida constitucionalmente ocorre através da representação do cidadão por uma organização representativa. (Santos, 2015)

Superado este aspecto que não existe participação cidadã institucionalizada no Brasil, sobre a controvérsia da composição dos comitês, foi preciso buscar amparo na história das Constituições brasileiras para localizar as origens da dupla dominialidade constitucional das águas brasileiras na Constituição de 1946 e o posterior conflito causado pela dupla dominialidade na implantação dos comitês de bacia nos anos 1990.

Também ajudou no entendimento traçar a genealogia do princípio da participação nos assuntos ambientais, ao se debruçar na história mundial da difusão de políticas públicas ambientais por Organismos Internacionais. A turbulenta história da Participação Social no Brasil também colaborou para uma visão mais pragmática dos desafios da participação, e a decisão de incluir no trabalho o estudo de caso das ACPs encontradas, levou a estudarmos a história da criação do subsistema processual de demandas coletivas.

Esta visão panorâmica histórica com estes enfoques específicos foi bem sucedida para prover a compreensão do essencial sobre a gestão da água e da tutela judicial de direitos coletivos, para analisar com mais bagagem a disputa entre o MPSP e o Estado de São Paulo.

No caso analisado, o interesse público apresenta ao menos dois significados distintos, e ambos são políticos, pois refletem as expectativas e visões de mundo de uma época. O primeiro significado é o de interesse da Sociedade como um todo, em oposição a interesses individuais; e o segundo é o interesse próprio do Estado, no sentido de interesse da Administração Pública, também chamado de Interesse Público Secundário.

Conforme ensinamento de Calmon de Passos, pode-se definir interesse público como o “interesse cuja tutela, no âmbito de um determinado ordenamento jurídico, é julgada como oportuna para o progresso material e moral da sociedade a cujo ordenamento jurídico corresponde”. (ZAVASCKI,51 apud CALMON DE PASSOS,56)

Analisando a disputa entre o pretenso interesse público geral e o interesse público estatal, entendemos que não se trata de interesse público geral a disputa entre o Estado e a Sociedade Civil organizada, como retoricamente alegou o MPSP e os magistrados.

Quando o interesse público se encontra regulado pelo filtro da formalização em sociedade civil organizada, e passa a ser o interesse privado da coletividade seleta composta pela parcela de entidades aptas a representar o interesse público geral, a demanda se assemelha mais a um processo coletivo de interesses individuais homogêneos do que do interesse público transindividual, ainda que os fins sejam a defesa do interesse público geral.

A retórica da proteção da democracia participativa não alcança a governança da água, onde o sistema é exclusivo para representantes de associações legalmente constituídas há mais de um ano, com objeto social relacionado a temática. A participação da sociedade na Governança da Água é extremamente burocratizada, e acessível apenas a uma pequena parcela da sociedade que domina a burocracia estatal.

Tal fato faz com que o discurso de proteção da Participação Social e defesa da Democracia Participativa, invocada como causa de pedir pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, e como razão de decidir pelos Juízes e Desembargadores, são mais retórica do que tutela material de direitos. A Tutela Judicial da Participação Social na Governança da Água consistiu da defesa de direitos individuais homogêneos de uma restrita coletividade, composta por entidades representativas dos direitos transindividuais coletivos.

A defesa da Fazenda do Estado do interesse público no sentido de interesse da Administração Pública do Estado de São Paulo, demonstrou um apego do Estado de São Paulo pelo poder centralizado, e resistência em distribuí-lo com a descentralização prevista nas políticas de gestão integrada dos recursos hídricos.

O que parece é que nem o Estado esta disposto a descentralizar o poder como prevê a lei, nem a sociedade esta pronta para assumir os espaços deixados pelo Estado porque não domina a burocracia da formalização. A modernização da gestão da água significou a abertura das decisões políticas para argumentos técnicos e sociais. Embora a implantação da política seja lenta, ao menos as reformas na legislação consagraram a importância do papel da ciência através das universidades e das associações ambientalistas.

A ciência tem um papel prioritário na Governança da Água, tanto pela gestão sociotécnica contar com a participação dos afetados pelas políticas decisórias, como também porque os comitês devem funcionar pelo consenso, adquirido através do debate, e com

decisão tomada pela consistência do melhor argumento.

Um dos maiores poderes dos CBH é o de delimitar as áreas prioritárias para se tornarem áreas de conservação. A garantia da oferta de água está relacionada com a adaptação climática, que passa pela conservação de nascentes, áreas de mananciais de recargas de aquífero, um trabalho que deve ser feito por técnicos das universidades que tem o saber para identificar e comprovar a fragilidades das áreas ambientalmente ameaçadas.

A maior participação do segmento Sociedade Civil, decorrente da aplicação da Lei Federal nos comitês estaduais, caso revertam em mais cadeiras a serem preenchidas por universidades e entidades ambientalistas, poderia impulsionar este trabalho urgente de criação dos Mapeamentos de Áreas Prioritárias para Conservação e Recuperação Ambiental, uma vez que a ocupação desordenada das áreas de mananciais e reservatórios é um dos principais problemas a serem enfrentados no Estado de São Paulo, e um dos instrumentos é a restrição do uso do solo pela destinação a proteção permanente e recuperação ambiental.

Para que isto ocorra, não basta a criação de cadeiras nos comitês, mas deve ser feito um programa de formação permanente para as universidades e entidades ambientalistas, sobre como funciona a Governança da Água, quando ocorrem os períodos para eleição de membros, as exigências dos processos de cadastro de entidades, as possibilidades de incluir os objetivos do plano de bacia alinhados com os objetivos institucionais de cada universidade.

O Comitê de Bacia Hidrográfica é uma arena com potencial para ser o palco da prática da inovação democrática, se encontra dominado por setores estatais, usuários e entidades técnicas, mas existe espaço para a sociedade civil se capacitar, se formalizar, e só então estar apta a participar.

Ficou evidente na pesquisa os resquícios autoritários do Estado de São Paulo. Mesmo as decisões técnicas encontram barreiras caso contrariem os interesses políticos. A opção do Estado para solucionar a crise continua a mesma desde 1859: maior oferta e buscar água cada vez mais longe. Esta solução, além de custar cifras vultuosas em grandes obras, ao invés de produzir sustentabilidade, gera uma dependência de outras regiões hidrográficas.

As verdadeiras soluções que emancipam e garantem sustentabilidade são muito mais simples, baseadas na redução do consumo, na promoção do reúso da água, no aproveitamento de água da chuva e outras soluções que produzem autonomia com baixo impacto ambiental.

Além disso, a falta de articulação da gestão da água (agenda azul), com a gestão ambiental (agenda verde) e com o desenvolvimento urbano e territorial (agenda marrom) é um

dos maiores desafios, tanto na esfera intra-governamental quanto entre os entes federativos. Outros desafios da política de recursos hídricos, do plano de bacia e do plano estadual de recursos hídricos, é estarem alinhados com a política ambiental, a política costeira e a política de saneamento básico.

Uma das maiores barreiras no caso da PNRH, por ter como menor nível local para a unidade territorial a Bacia Hidrográfica, é envolver um território muito grande, com isso dificulta-se o pertencimento a prática política da articulação no cotidiano. As distâncias físicas são a primeira grande barreira para a articulação da Sociedade Civil na Governança da Água.

Além disto, apesar da gestão da água e assuntos ambientais absorverem valores holísticos, descentralização e diálogo horizontal, os entes estatais funcionam de forma hierárquica e segmentada, divididos em setores com interesses opostos, como agricultura, floresta, qualidade ambiental, infraestrutura hídrica, defesa civil e saneamento.

Não estamos preparados para os eventos climáticos extremos, como ficou demonstrado no desastre em São Sebastião e no Rio Grande do Sul recentemente. Já sabemos disto desde quando passamos pela crise hídrica de 2014, quando ficou evidente o quanto a gestão estadual pode ser centralizadora, contrariar o interesse público, agir sem transparência e decidir por falsas soluções como o uso do volume morto e as transposições. (Dias, 2016)

Os tratados internacionais são claros nas razões para a adoção de ferramentas participativas: distribuir poder e aumentar a legitimidade do sistema político, promover a confiança, reduzir os conflitos e promover o aprendizado mútuo entre diferentes saberes. Falta o governo promover a participação, ir até as pessoas, envolver a sociedade na gestão. Apenas criar instituições e esperar que as pessoas façam o movimento por si de irem participar não é condizente com a realidade brasileira, traumatizada por três vezes com governos autoritários que reduziram a Participação Social.

É preciso muito trabalho de formação de cidadãos com Escolas de Governo, Escolas dos Parlamentos, e inclusive uma Escola dos Judiciários, para educação cidadã em como funciona o estado, atermações judiciais e ações populares. E não é preciso mais leis para isto, é possível extrair a formação para a prática da cidadania na Política Nacional de Educação Ambiental, Lei No 9.795/99, que prevê enquanto primeiro princípio básico da Educação Ambiental o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo, e enquanto o quarto objetivo o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental

como um valor inseparável do exercício da cidadania;

O Decreto n.º 4.281, de 25 de junho de 2002 regulamentou a Lei que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, em seu Art. 6o , item II menciona a necessidade de integração da educação ambiental deverão ser criados programas de educação ambiental integrados às atividades de conservação da biodiversidade, de zoneamento ambiental, de licenciamento e revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras, de gerenciamento de resíduos, de gerenciamento costeiro, de gestão de recursos hídricos, de ordenamento de recursos pesqueiros, de manejo sustentável de recursos ambientais, de ecoturismo e melhoria de qualidade ambiental.

Neste sentido de educação para a cidadania ambiental, a Campanha Junho verde foi inserida na PNEA pela Lei n.º 14.393 de 4 de julho de 2022, no seu texto prevê que esta campanha anual será promovida por todos os poderes em parceria com escolas, universidades, e um público amplo da sociedade civil com várias previsões de ações, sendo uma delas o estímulo à formação da consciência ecológica cidadã a respeito de temas ambientais candentes, em uma perspectiva transdisciplinar e social transformadora, pautada pela ética intergeracional (Art. 13-A, § 2º, X)

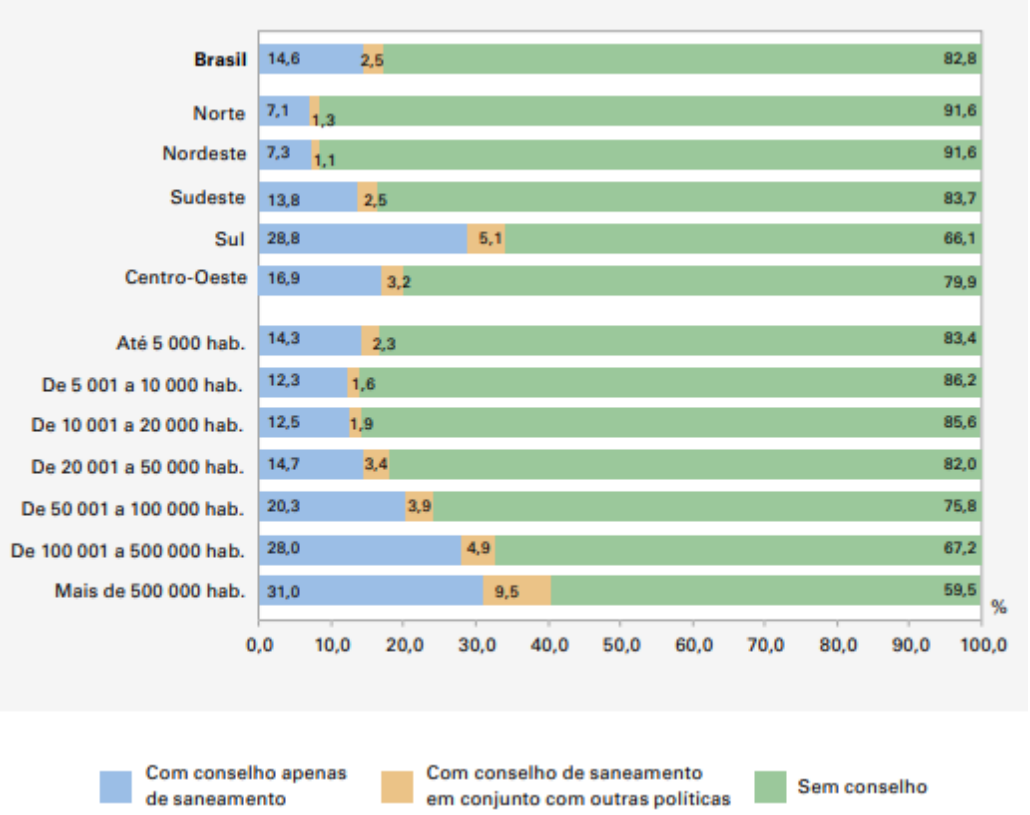
É preciso garantir orçamento para a Mobilização Social e Educação Ambiental, para que os órgãos legitimados do SISNAMA criem estes programas de formação cidadã prevista na PNEA, como os colegiados de Conselhos Municipais de Meio Ambiente, de Conselhos Municipais de Saneamento Básico, os Comitês de Bacia Hidrográfica e Conselhos de Recursos Hídricos, possam ter fundos para realizar campanhas de educação e comunicação, de formação cidadã, mobilização da sociedade e incentivo à participação, para cada um dos órgãos colegiados de cada instância de poder (judiciário, executivo e legislativo).

Um ponto mais básico que a destinação de verbas para Educação Ambiental em colegiados, é a própria criação dos colegiados. O Decreto n.º 7.217/2010, que regulamenta a Lei nº 11.445/2007 sobre o Saneamento básico, permite que o controle social dos serviços de saneamento seja exercido por meio de órgãos colegiados existentes nas cidades.

Um aspecto da precariedade de controle social no setor é a hipocrisia do tratamento de água de muitas cidades, ser de fato tratamento de esgoto, dada a quantidade de esgoto presente no local de captação da água. Uma ironia, pois embora o país não tenha regulado o reúso de água de esgoto tratado para consumo humano, na prática, nós já bebemos esgoto tratado nas nossas torneiras, falta regulamentar a economia circular no setor de saneamento.

Em 2017, pesquisa do IBGE sobre o perfil dos municípios brasileiros apontou que apenas 17,2% possuíam Conselho Municipal de Saneamento Básico. Um total de 958 cidades.

Figura 17 - Proporção de municípios - Conselho Municipal e Saneamento Básico



Fonte: IBGE, 2017

Por outro lado, houve grande crescimento, a mesma pesquisa aponta que em 2011, eram apenas 195 municípios com conselho de saneamento, 3,5% do total do país. Concluímos que este aspecto é o maior desafio a participação e da operacionalização do setor de água e saneamento, pois impede diretamente os municípios do acesso a fundos federais e da própria tarifa paga ao concessionário. Considerando que o Decreto 7.217 de 2010, estabelece que os órgãos colegiados responsáveis pelo controle social dos serviços públicos de saneamento básico são uma das condições para acessar recursos federais ou geridos por órgão, ou entidade da União, quando destinados aos serviços de saneamento básico. Sem um conselho municipal, o município não recebe recursos para universalizar o acesso à água e ao saneamento.

Além disto, a recente Deliberação ARSESP no 1.545/2024 regulamenta a maneira como a SABESP e outros prestadores de serviços regulados pela ARSESP fazem pagamentos

tarifários aos Fundos Municipais de Saneamento Básico. Esta parcela das tarifas que se destina ao Fundo Municipal de Saneamento Básico apenas que os Conselhos podem deliberar, é destinada apenas caso sejam atendidos requisitos específicos, como a criação de um Conselho Municipal de Saneamento Básico próprio para administrar o fundo municipal, além da existência de um Plano Municipal de Saneamento Básico constantemente atualizado. A ARSESP estabelece um limite de 4% da receita operacional do prestador para os repasses.

A única possibilidade de participação social na gestão da água no nível local é junto a colegiados municipais de saneamento, meio ambiente e saúde, uma vez que a gestão da água se inicia no nível territorial das bacias hidrográficas. Este fato já é em si um primeiro desafio a ser vencido pela sociedade: a distância a se percorrer para participar de uma reunião do comitê de bacia.

O filtro da formalização é uma barreira para a participação nos comitês de bacia e colegiados, mas que pode ser transponível pelo domínio da burocracia e profissionalização do ativismo. Para dominar esta burocracia de como se formaliza uma entidade associativa, foi criada a Associação Guardiã das Águas em 22 de março de 2024.[46]

Foi possível aprender o passo a passo necessário para a formalização, de definir um objetivo, fazer estudo de viabilidade do registro do nome, reunir membros dispostos a colaborar, esboçar um Estatuto Social, convocar publicamente uma Assembleia de Fundação com antecedência razoável, realizar a eleição da Diretoria e Conselho Fiscal, registrar a Ata da Fundação e o Termo de Posse dos membros eleitos, conseguir um advogado para visto no Estatuto, registro no Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas e registro na Receita Federal.[47]

Em resumo, nestas considerações finais apontamos para três ações necessárias para a transformação da Governança da água no Brasil: a educação para a prática da cidadania hídrica, a mobilização pela criação de conselhos municipais de saneamento básico, e uma política de apoio a formalização de entidades associativas.

---

[46] A Associação Guardiã das Águas foi criada para realizar produções audiovisuais, promover a formação em Cidadania Ambiental, defender os Direitos da Natureza e promover auxílio jurídico gratuito para a formalização de entidades que visem atuar na Governança Ambiental. Este trabalho de conclusão de curso será editado no formato do podcast "A voz das Águas". Disponívem em: https://open.spotify.com/show/0Wx3iIbKHrwj7TOD0OU1g5?si=43dbf2dc88aa4606.

[47]Escritórios de advocacia chegam a pedir R$ 9 mil reais para a redação de um Estatuto e o visto de advogado. Conseguimos pela gentiliza de um amigo, Manaem Duarte, e cofundamos a Associação ao custo total de R$ 187,62 em taxas do Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas.
Associação Guardiã das Águas. Certificado de Registro e Estatuto Social. 2024. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1fETfRa0g0hL3qDIxx-ffGfwiyOLIuQyd/view?usp=sharing. Acesso em: 30 out. 2024.

REFERÊNCIAS

100 MAIORES Municípios 2023. Trata Brasil. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2023/06/100-Maiores-Municipios.pdf. Acesso em 18 out 2024.

ABERS, Rebecca; FORMIGA-JOHNSSON, Rita Maria; FRANK, Beatriz. Comitês de bacia no Brasil: uma abordagem política no estudo da participação social. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 6, n. 1, p. 55-68, maio 2004. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/5139/513952499004.pdf. Acesso em: 08 out. 2024.

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret. Autoridade Prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil. 1ª ed. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2017.

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/hSdks4fkGYGb4fDVhmb6yxk/#. Acesso em: 10 out. 2024.

ALMEIDA, Marta de. **República dos invisíveis**: Emílio Ribas, microbiologia e saúde pública em São Paulo (1898-1917). Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo,1998. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-08092022-083408/publico/1998_MartaDeAlmeida.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

ALONSO, Angela. COSTA, Valerio; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 79, nov. 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/v7D5qBHntPtQzG4WQ9nCRcp/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 20 set. 2024.

ANA (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico). **Resolução conjunta ANA-DAEE 910 de 7 de julho de 2014**. Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/legislacao/resolucoes/resolucoes-regulatorias/2014/910. Acesso em: 09 out. 2024.

ANA (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico). **20 propostas para aperfeiçoamento dos marcos constitucional, legal e infralegal da gestão de águas no Brasil:** preparação para o 8º fórum mundial da água. 2017. Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-legado/documento-base-versao-zero-4.pdf. Acesso em 03 nov 2024.

ANA (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico). **Ações de fortalecimento do SINGREH:** Avanços e perspectivas até 2022. [S.l]: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, 2022. Disponível em: https://progestao.ana.gov.br/progestao-1/avaliacao/relatorios/acoes_fortalecimento_singreh_avancos_perspectivas_2022.pdf. Acesso em: 19 set. 2024.

ANA. **ODS 6 no Brasil**: visão da ANA sobre os indicadores. 2a edição. 2022b. Disponível em:https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/api/records/c93c5670-f4a7-4de6-85cf-c295c3a15204/attachments/ODS6_Brasil_ANA_2ed_digital_simples.pdf.Acesso em 23 out 2024.

ANA. Agência Nacional De Águas E Saneamento Básico (Brasil). **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023**: informe anual. Brasília: ANA, 2024. 118 p., il. Disponível em: https://biblioteca.ana.gov.br/sophia_web/acervo/detalhe/101813. Acesso em: 20 out. 2024

ARAÚJO, Thiago. Nossa São Paulo. Comitê de Crise Hídrica da Grande SP criado por Geraldo Alckmin é criticado pela Aliança pela Água. 05 fev 2015. Disponível em :https://www.nossasaopaulo.org.br/2015/02/05/comite-de-crise-hidrica-da-grande-sp-criado-por-geraldo-alckmin-e-criticado-pela-alianca-pela-agua/. Acesso em 07 out 2024.

ARAUJO, Flavia Camargo; RAMOS, Marcia Valeria Vieira; COSTA, Rafael de Medeiros. Saneamento básico no Brasil: estrutura tarifária e regulação. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 51, p. 235-260, jul./dez. 2018. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/ppp/181204_ppp_51.pdf. Acesso em: 20 set. 2024.

ARCOVERDE, Léo. **Mesmo com crise, demanda firme rende R$ 404 milhões à Sabesp**. 30 maio 2016. Disponível em: https://fiquemsabendo.com.br/meio-ambiente/mesmo-com-crise-demanda-firme-rende-r-404-milhoes-a-sabesp. Acesso em: 10 ago. 2024.

ARNSTEIN, Sherry R. **Uma escada da participação cidadã**. Tradução de: *A ladder of citizen participation.* [S.l.; s.n.], 1969. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5122659/mod_resource/content/1/arnstein_uma_escada_da_participacao_cidada.pdf. Acesso em: 20 set. 2024.

AZEVEDO, Nilo Lima; RODRIGUES, Mariana de Aguiar; MACHADO, João Paulo Carneiro. Por que os conselhos não funcionam? Entraves federativos para a participação popular no Brasil. Dilemas: *Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 439-461, maio/ago. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dilemas/a/Wr9Lf9wmjtNZZdWCkQB6zMH/?format=pdf. Acesso em: 20 out. 2024.

A NEGAÇÃO da Crise 1. Dir. Caio Ferraz. Volume Vivo. 16 Abr 2015. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=90mfhpWppHw. Acesso em: 10 set 2024.

Banco Mundial. A melhoria da governança é elemento fundamental para garantir o crescimento equitativo nos países em desenvolvimento. 30 jan 2017. Disponível em: https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries. Acesso em: 07 out 2024.

BANCO MUNDIAL. Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei. Washington 2017b. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/98c85de5-7528-54b2-94e2-c0ccaaa0dd3c/content. Acesso em: 07 out 2024.

BARBOSA, Flávia Darre; HANAI, Frederico Yuri Hanai, **Novos direitos:** a interdisciplinaridade do direito na sociedade contemporânea, São Paulo, SP: CPOI, 2017.

BARONE, Sylvain. ***Les Politiques de l' eau.*** 2019. Issy-les-Moulineaux:LGDJ. 153p.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva:** política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Ed. UNESP, 1997. Acesso em: 12 mar. 2024.

BERNARDES, Jose Eduardo. **Omissão de Alckmin na crise hídrica em São Paulo foi questão eleitoreira.** 30 mar 2018. disponivel em: https://www.brasildefato.com.br/2018/03/30/omissao-de-alckmin-na-crise-hidrica-em-sao-paulo-foi-questao-eleitoreira. Acesso em: 10 set 2024.

BOURLON, Nicolas. **Cooperação Brasil-França 1988-2008.** Disponível em: https://agua.org.br/novosite/wp-content/uploads/2018/03/Painel-16-Projeto-Rio-Doce1988-1993.pdf. Acesso em: 4 abr. 2024.

BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia; TUNDISI, Takako Matsumura; CIMINELLI, Virginia S. T. A reforma institucional do setor de recursos hídricos. In: Braga, Benedito; Tundisi, José Galizia; Tundisi, Takako Matsumura; Ciminelli, Virginia S. T. (orgs.). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. 4. ed. São Paulo: Escritas Editora, 2015.

BRASIL. Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890. **Promulga o Código Penal**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D847.htmimpressao.htm. Acesso em: 10 out. 2024. Art. 161 e 162.

BRASIL. Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. **Código Eleitoral**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 20 set 2024.

BRASIL. Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934. **Código de Águas de 1934.** Disponível em:. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm. Acesso em: 09 set 2024.

BRASIL. **A participação popular nos 25 anos da Constituição Cidadã.** 29 Out 2013. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: https://www.senado.leg.br/noticias/especiais/constituicao25anos/exposicao-senado-galeria/Jornal-Constituinte.pdf. Acesso em: 07 out. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. ***GEO Brasil recursos hídricos:*** *componente da série de relatórios sobre o estado e perspectivas do meio ambiente no Brasil.* Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional de Águas; Programa das Nações Unidas para o meio ambiente. Brasília: MMA; ANA, 2007. 264p. Disponível em: https://www.ceivap.org.br/estudos/GEO-Brasil-Recursos-Hidricos.pdf. Acesso em 09 set 2024.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 1.154, de 1º de janeiro de 2023.** Estabelece a organização dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Convertida na Lei nº 14.600, de 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Msg/Vep/VEP-0279-23.htm. Acesso em 20 set 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Veto nº 17/2023. 09 mai 2024. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/15750. Acesso em: 18 out 2024.

BRASIL. Senado Noticias. **Comissão mista aprova MP e altera atribuições de parte dos ministérios.** 24 mai 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/05/24/comissao-mista-aprova-mp-e-altera-atribuicoes-de-parte-dos-ministerios. Acesso em 20 set 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Relação final de indicados e escolhidos, nas assembleias setoriais, a comporem o Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH como representantes dos usuários e sociedade civil organizada. 05 ago 2024c. Brasília,DF: Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/cnrh/relacao-de-indicados-para-comporem-o-cnrh.pdf.Acesso em 22 out 2024.

BRIGGS, Frederico Guilherme. **Brazilian souvenir :** A Selection of the most peculiar costumes of the Brazils. 1845. Disponível em: https://archive.org/details/brazil-souvenir/page/n11/mode/2up. Acesso em: 09 out 2024.

BOROWY, Iris. The 1971 Prague Conference on Problems Related to Environment—A Forgotten Contribution to International Environmentalism. **Environmental and Society Portal**. Spring 2019. Disponível em: https://www.environmentandsociety.org/arcadia/1971-prague-conference-problems-related-environment-forgotten-contribution-international. Acesso em 20 set 2024

BUENO, Bruno Bruziguessi. Os Fundamentos da Doutrina de Segurança Nacional e seu Legado na Constituição do Estado Brasileiro Contemporâneo. *Revista Sul-Americana de Ciência Política,* v. 2, n. 1, 2014, 47-64. Disponível em: https://revistas.ufpel.edu.br/index.php/Sul/issue/view/6. Acesso em 15 out 2024.

CAMPOS, Cristina de. A promoção e a produção das redes de águas e esgotos na cidade de São Paulo, 1875-1892. **Estudos de Cultura Material***,* v. 13, n. 2. Dez 2005. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0101-47142005000200007. Acesso em: 10 Out 2024.

CEBDS. **Benefícios econômicos da expansão do saneamento brasileiro**. 2023. Disponível em: https://cebds.org/wp-content/uploads/2023/06/CEBDS_Beneficios-economicos-da-expansao-saneamento-brasileiro_PT_2014.pdf. Acesso em 20 set 2024.

CUSTÓDIO, Vanderli. A crise hídrica na região metropolitana de São Paulo (2014-2015). Dossiê: A crise hídrica no Estado de São Paulo. **Revista GEOUSP**. v. 19, n. 3, 2015. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/102136/195320

DEMANDA firme: os contratos. Apublica. 20 mai 2015. Disponível em: https://apublica.org/2015/05/demanda-firme-os-contratos/. Acesso em: 09 out 2024.

DIAS, Natalia. **O sistema Cantareira e a crise da água em São Paulo** : falta de transparência, um problema que persiste. Coordenação: Mariana Tamari. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2016. Disponível em: https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2016/06/Sistema-Cantareira-e-a-Crise-da-%C3%81gua-em-S%C3%A3o-Paulo.pdf. Acesso em: 07 out. 2024

FERREIRA, Abílio. **Tebas: Um negro arquiteto na São Paulo escravocrata.** São Paulo: IDEA. 2018. Disponível em: https://institutotebas.org.br/wp-content/uploads/2024/04/tebas-um-negro-arquiteto-na-sao-paulo-escravocrata.pdf. Acesso em 23 out 2024.

FONSECA, Igor Ferraz da *et al*. A trajetória da participação social no Governo Federal: Uma leitura a partir da produção bibliográfica do IPEA (2010-2020). **Boletim de Análise Político-Institucional.** n. 29. Jun. 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10639/1/bapi_29_trajetoria.pdf. Acesso em 19 set 2024.

FRACALANZA, Ana Paula *et al*. Justiça ambiental e práticas de governança da água: (re) introduzindo questões de igualdade na agenda. **Ambiente & Sociedade**, v. 16, n. 1, mar. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/asoc/a/Yzc9zvrxWYCb4LyFWm4r4yq/. Acesso em 19 set 2024.

FRANÇA. **Loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973** d'orientation du commerce et de l'artisanat. République Française. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000509757. Acesso em 19 out 2024.

FREITAS, Fabiana Paschoal. A dominialidade das águas subterrâneas no Brasil à luz da Constituição Federal de 1988 e o caso do aquífero guarani. **XIV Congresso Brasileiro de Águas Subterrâneas.** 2006. Disponível em: https://aguassubterraneas.abas.org/asubterraneas/article/download/22138/14500/79818. Acesso em 06 Set 2024.

GERRETSEN, Isabelle. A foto de 1968 que mudou o mundo. BBC. Disponível em: https://www.bbc.com/future/article/20230511-earthrise-the-photo-that-sparked-an-environmental-movement. Acesso em 20 set 2024.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e Sociedade* v.13, n.2, p.20-31, maio-ago 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sausoc/a/dGnqs6Q5RZbKgTNn54RRBNG/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 07 out 2024.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. 2005. Disponível em: https://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1258398685850_alcindo_goncalves_o_conceito_de_governanca.pdf. Acesso em 07 out 2024.

GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano**. Organização: Flavia Rios et al. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GOUVEIA, Isabel Cristina Moroz-Caccia. A cidade de São Paulo e seus rios: uma história repleta de paradoxos. Confins [Online], 27, 2016. Disponível em: https://journals.openedition.org/confins/10884?lang=pt. Acesso em 10 Out 2024.

GRABER, Frédéric. **Inutilité publique**. Editions Amsterdam:2022.

IAP2. International Association for Public Participation. **IAP2 Spectrum of Public Participation.** 2018. Disponível em https://iap2.org.au/wp-content/uploads/2020/01/2018_IAP2_Spectrum.pdf. Acesso em 19 set 2024.

IAS. Instituto Água e Saneamento. João Paulo Capobianco: Água, Saneamento e Direitos na Pauta Climática do MMA. Ago de 2023. Disponível em: https://open.spotify.com/episode/15r7qjQvBUUHJPDZXc5s0g. Acesso em 08 set 2024.

IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: Saneamento básico - 2017. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101610.pdf. Acesso em 22 out 2024.

ICWE. Dublin International Water Conference. 1977. Disponível em: https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/30961. Acesso em 20 set 2024.

IPEA. *O Conselho Nacional de Recursos Hídricos na Visão de seus Conselheiros*. 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120719_relatorio_recursos_hidricos.pdf

IRVIN, Renée A. et al. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?, *Public Administration Review*, v. 64, n. 1, p. 55–65, 2004.

JACOBI, Pedro. Governança socioambiental em tempos de crise: entrevista com Pedro Jacobi. [*S. l.: s. n.*], 8 de agosto de 2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=N2qMfhWBNA4&t=216s. Acesso em 20 set 2024.

JACOBI, Pedro et al. Governança da água e inovação na política de recuperação de recursos hídricos na cidade de São Paulo. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 17, n. 33, maio 2015. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/cm/a/7dKLF4jML3CwyqwNMt3QNzz/?format=pdf&lang=pt. Acesso em 08 set 2024.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo. 30 Anos do Relatório Brundtland: Nosso Futuro Comum e o Desenvolvimento Sustentável como diretriz Constitucional Brasileira. *Revista de Direito da Cidade.* Vol. 09, n. 4, 2017. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/30287/23220 Acesso em: 20 out 2024.

KHATIBI, Farzaneh Shaikh *et al*, Can public awareness, knowledge and engagement improve climate change adaptation policies?, *Discover Sustainability*, v. 2, n. 1, p. 18, 2021.

KISSLER, Leo et al. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? 2006. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6826/5409. Acesso em: 17 set. 2024.

KONCAGUL , E. *Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2023: parcerias e cooperação para a água; fatos, dados e exemplos de ação.* UNESCO, 2023.

KOPENAWA, Davi et al. **A queda do céu : palavras de um xamã yanomami**, tradução: Beatriz Perrone-Moisés, 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de desenvolvimento sustentável.** Brasília : FUNAG, 2013. 202 p. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/1047-conferencias-de-desenvolvimento-sustentavel.pdf. Acesso em: 20 set. 2024.

Latson, Jennifer. Environmentalism History: The Importance of Cleveland's Cuyahoga River. *TIME*. 22 jun 2015. Disponível em: https://time.com/3921976/cuyahoga-fire/. Acesso em 20 set 2024.

LEITAO, Miriam. Bom dia Brasil. 13 ago 2014. Disponível em: https://globoplay.globo.com/v/3560455/. Acesso em 10 out 2024.

LÉON, Lucas Pordeus. Institutos privados prepararam terreno para o golpe de 1964. 30 mar 2024. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2024-03/institutos-privados-prepararam-o-terreno-para-golpe-de-1964. Acesso em 19 out 2024.

MARQUES, G. F., Formiga-Johnsson, R. M., Oliveira, P. P. F., Molejon, C., & Braga, C. F. C. (2022). Os serviços de gestão de recursos hídricos. Revista de Gestão de Água da América Latina, 19, e1. Disponível em: https://www.abrh.org.br/OJS/index.php/REGA/article/view/644/85. Acesso em 20 out 2024.

MENDES, Gui. A justificativa de Marina para manter a ANA sob o Ministério do Meio Ambiente. 21 Jun 2023. Disponível em: https://crusoe.com.br/diario/a-justificativa-de-marina-para-manter-a-ana-sob-o-ministerio-do-meio-ambiente/. Acesso em 08 set 2024

MPSP. Portaria de instauração de inquérito sobre ineficiência da SABESP. 2015. Disponível em:https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/comunicacao/Newsletter/imagens_newsletter/06950000050%20-%202015.pdf.Acesso em: 10 set 2024.
MPSP. O MPSP e a crise hídrica: linha do tempo. Newsletter Jul de 2015b. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/comunicacao/Newsletter/imagens_newsletter/linha_tempo.html. Acesso em: 10 set 2024.

MPSP. ACP Volume Morto II. 2015C. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H0007S1C0000&processo.foro=53&processo.numero=1013197-21.2015.8.26.0053. Aceso em: 20 set 2024.

NASSIF, Lourdes. Crise hídrica e governo Alckmin: escolha seu discurso preferido. 19 jan. 2015. Disponível em: https://jornalggn.com.br/crise/crise-hidrica-e-governo-alckmin-escolha-seu-discurso-preferido. Acesso em: 10 out 2024.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Quem cuida da água? Governança da água doce: a moldura jurídico-institucional nacional, 2016. Disponível em: https://www.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/2024/05/2016-ALIANCA-Quem-cuida-da-agua.pdf. Acesso em: 07 out 2024.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Águas doces e políticas públicas federais. In *Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas (2016-2022)*. IPEA 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11946/1/220426_LV_Desmontes_Cap06.pdf. Acesso em: 14 Out 2024.

OFB. Financer l'eau par l'eau. Disponível em: https://www.eaufrance.fr/financer-leau-par-leau. Acesso em 20 set 2024.

ONU. CEPAL. *Declaração para regulamentação do Princípio 10*. 2012. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/declaracion_principio_10_portugues_editorial.pdf. Acesso em: 10 Out 2024.

ONU. CEPAL. *Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe*. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/entities/publication/34d8fe1b-3fe1-441d-aba5-2df15a2543ff. Acesso em: 10 out 2024.

ORIENTAÇÃO superior impediu Sabesp de alertar população sobre crise da água. Carta Capital. 24 out 2014. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/politica/201corientacao-superior201d-impediu-sabesp-de-alertar-populacao-sobre-crise-da-agua-8329/. Acesso em 07 out 2024.

OROSCO, Rebeca Tricarico. Conflitos Na Gestão De Recursos Hídricos No Brasil: O caso da interligação Jaguari-Atibainha na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do sul. *III Congresso de Recursos Hídricos da bacia do rio Paraíba do Sul.* 2017. Disponível em: files.abrhidro.org.br/Eventos/Trabalhos/76/A0028.pdf. Acesso em 20 set 2024.

PADILHA, D. O. et al. Accords de coopération entre le Brésil et la France dans le domaine de la sociologie rurale et environnementale : le chemin de la parité. *Natures Sciences Sociétés*, v. 27, n. 1, p. 73–81, 2019.

PAIM, Paulo. **Podcast Gestão da água com Chicão do PCJ**. 27 Jul 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=lT4XknTgX-c. Acesso em 10 out 2024.

PEREIRA, Vinicius. Quem eram os escravos 'tigres', marcantes na história do saneamento básico no Brasil. **BBC News Brasil.** 30 nov 2019. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50526902. Acesso em: 05 ago 2024.

PNUA. Progressos na Gestão Integrada de Recursos Hídricos. Monitorização da série do ODS 6: atualizações e necessidades de aceleração do indicador global 6.5.1. 2021. Disponível em: https://unepdhi.org/wp-content/uploads/sites/2/2021/09/SDG-6.5.1-Global-progress-report-2020-EXECUTIVE-SUMMARY_PT.pdf

PORTELLA, Sérgio Luiz Dias et al. Populações serranas excluídas, cidades insustentáveis: o enigma da participação pública. *Ciência & Saúde Coletiva,* v. 19, out. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csc/a/C8FQm9YKQKk3B6z4g7MQjJc/ Acesso em: 07 out 2024

PRADO, Daniel Nicory do. O uso de hipóteses na pesquisa jurídica. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/daniel_nicory_do_prado.pdf. Acesso em 06 out 2024.

PRESSIONADO, Alckmin cria comitê de crise. Folha de São Paulo. 05 fev 2015. Disponível em: https://feeds.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/206960-pressionado-alckmin-cria-comite-de-crise.shtml. Acesso em 07 out 2024.

PREVIDELLI, Amanda. 'Água do volume morto é perfeita', diz Alckmin sobre fundo do Cantareira. G1. 13 mai. 2014. Disponível em: https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/05/agua-do-volume-morto-e-perfeita-diz-alckmin-sobre-fundo-do-cantareira.html; Acesso em 20 out 2024.

PORTO, Walter Costa. A coleção “Constituições brasileiras” in Baleeiro, Aliomar. *Coleção Constituições brasileiras*; v.5. 3. ed. - Brasilia: Senado Federal, 2012. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/139953/Constituicoes_Brasileiras_v5_1946.pdf Acesso em: 13 out 2024.

PRADO, Daniel Nicory do. O uso das hipóteses na pesquisa jurídica. Disponível em: www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/daniel_nicory_do_prado.pdf. Acesso em 20 out 2024.

REBOUÇAS, Aldo C. Água doce no mundo e no Brasil. In Rebouças, A. *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. [s.l.] Escrituras, 2015.

RIBEIRO, Guilherme. Estado, Economia e Democracia no Brasil Atual: Nota Crítica. *Espaço e Economia*, [*online*], 6, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.1735. Acesso em: 13 out. 2024.

RIBEIRO, Regina da Conceição. **Água Vai, Água Vai, Água Vai:** os transbordamentos dos Riachos na cidade de Imperatriz–MA. 2018. Disponível em: https://monografias.ufma.br/jspui/handle/123456789/4004. Acesso em 10 set 2024

RICHARDSON, Katherine *et al*. Earth beyond six of nine planetary boundaries. *Science Advances.* 13 set 2023. Vol. 9, n. 37. Disponível em: https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.adh2458. Acesso em: 15 out 2024.

RIJO, Delminda. *Quotidianos de Lisboa na Época Moderna (Séculos XVI-início XIX) - O costume de "Água Vai"*. 2007. Disponível em: https://geo.cm-lisboa.pt/index.php?id=7573&L=4. Acesso em: 10 set 2024.

ROCKSTRÖM, Johan et al. Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, v. 14, n. 2, p. 32, 2009. Disponível em: https://www.stockholmresilience.org/download/18.8615c78125078c8d3380002197/1459560331662/ES-2009-3180.pdf. Acesso em: 20 set 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 24.932, de 24 de março de 1986.** Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1986/decreto-24932-24.03.1986.htm. Acesso em: 20 set 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Relatório de Qualidade das Águas interiores no Estado de São Paulo - *2022.*** Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/aguas-interiores/wp-content/uploads/sites/12/2023/09/Relatorio-de-Qualidade-das-Aguas-Interiores-no-Estado-de-Sao-Paulo-2022.pdf. Acesso em: 4 abr. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Decisão da Corregedoria Geral do Estado sobre o caso SABESP. 02 fev 2015. Disponível em: https://www.pdf-archive.com/2015/02/02/decis-o-sic-607911415364-sabesp/. Acesso em 20 set 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n.º 61.111, de 03 de fevereiro de 2015**. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2015/decreto-61111-03.02.2015.html. Acesso em 07 out 2024.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 16.337 de 14 de dezembro de 2016. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16337-14.12.2016.html. Acesso em 20 out 2024.

SÃO PAULO (Estado). Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH 2024-2027). Disponível em: https://sigrh.sp.gov.br/public/uploads/events//CRH/CTAJI/15774/4.-minutadelibcrh284plperh20242027.pdf. Acesso em: 07 out 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Governador sanciona a lei que cria a SP Águas, agência reguladora dos recursos hídricos do Estado.** 23 set 2024. Disponível em:https://semil.sp.gov.br/2024/09/governador-sanciona-a-lei-que-cria-a-sp-aguas-agencia-reguladora-dos-recursos-hidricos-do-estado/. Acesso em 20 out 2024.

SANTOS, Antonia. Os Mecanismos de Participação Social nas Políticas Públicas, 10 set 2015. Disponível em: https://escoladecontas.tcm.sp.gov.br/artigos/212-os-mecanismos-de-participacao-social-nas-politicas-publicas. Acesso em: 5 abr. 2024.

SCRIPTORE, Juliana Souza. A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1479-1504, nov./dez. 2012. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7132/5678. Acesso em: 20 set. 2024.

SEMANA Ilustrada. Ano 1863. Edição 00119. pág. 3 Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=702951&pasta=ano%20186&pesq=%C3%A1gua%20vai&pagfis=951. Acesso em 20 set 2024.

SODRÉ, F. *Fontes Difusas de Poluição da Água.* Disponível em: https://www.aqqua.unb.br/images/Artigos/Tematicos/difusa.pdf. Acesso em: 4 abr. 2024.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política,* n. 24, jun. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/w75TqBF3yjv4JHqyV65vcjb/. Acesso em 10 out 2024.

TALAMONE, R.; *A complexa geografia da água no Brasil e no mundo.* Disponível em: https://jornal.usp.br/campus-ribeirao-preto/a-complexa-geografia-da-agua-no-brasil-e-no-mundo. Acesso em: 4 abr. 2024.

TEIXEIRA, Ana Cláudia et al. *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios.* São Paulo: Instituto Pólis, 2012. Disponível em: https://polis.org.br/publicacoes/novas-lentes-sobre-a-participacao-utopias-agendas-e-desafios. Acesso em: 05 set 2024.

TORRES, Maira Ayres. Participação, consensualidade, efetividade no caminho da Administração Concertada. In: Guerra, Sérgio; Sampaio, Patricia. (Org.). Processo Administrativo nas Agências Reguladoras. 1ed.Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, v. 1, p. 111-131, 2016.

TJSP. Suspensa liminar que impedia a Tarifa de Contingência de água. 14 jan 2015. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=25339. Acesso em: 10 set 2024.

TSE. Emenda Constitucional de 1985 garantiu o direito ao voto aos eleitores analfabetos. 21 nov. 2016. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2016/Novembro/constituicao-de-1985-garantiu-o-direito-ao-voto-aos-eleitores-analfabetos. Acesso em: 20 set 2024.

UN. UN Photo. United Nations Conference on the Human Environment (UNCHE) Meets at Stockholm. 05 jun 1972. Disponível em: https://media.un.org/photo/en/asset/oun7/oun7698888. Acesso em: 20 set 2024.

UN. Mar del Plata Action Plan (1977). Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/724642?v=pdf. Acesso em: 05 set 2024.

UN. UNECE. Convention on Acces to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. Aarhus. 25 June 1998. Disponível em: https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf. Acesso em: 10 Out 2024.

UNEP. ICWE - Dublin International Water Conference. 1992. Disponível em: https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/30961. Acesso em: 07 out 2024.

UN WATER. Progressos na Gestão Integrada de Recursos Hídricos. 2020. Disponível em: https://unepdhi.org/wp-content/uploads/sites/2/2021/09/SDG-6.5.1-Global-progress-report-2020-EXECUTIVE-SUMMARY_PT.pdf. Acesso em: 19 set 2024.

VALADÃO, Marco Bruno Xavier et al. Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: como se encontram após 40 anos da promulgação? Research, Society and Development, v. 11, n.3, 2022. Disponível em: https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/download/26262/23104. Acesso em 20 set 2024.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva. Governança das águas, a participação social como quimera. In: Ribeiro, Wagner Costa (Org.). *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar.* São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPQ, 2009.

VELASCO, Clara. Marco do Saneamento: investimento no setor precisa mais que dobrar para cumprir metas de universalização, aponta estudo. 12 jul 2023. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/07/12/marco-do-saneamento-investimento-no-setor-precisa-mais-que-dobrar-para-cumprir-metas-de-universalizacao-aponta-estudo.ghtml. Acesso em 20 set 2024.

VENTURA, Tiago. Democracia e participação: inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, n. 3, Artigo 3, Rio de Janeiro, jul./set. 2016. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/31003/62047. Acesso em: 20 set. 2024.

VIANA, Natalia. Sabesp se nega a publicar contratos de empresas que mais consomem água. 20 jan 2015. Disponível em: https://apublica.org/2015/01/sabesp-se-nega-a-publicar-contratos-de-empresas-que-mais-consomem-agua/. Acesso em 10 set 2024.

VIANA, Natalia. Sabesp censura contratos de grandes consumidores. 11 mar 2015. Disponível em: https://apublica.org/2015/03/sabesp-censura-contratos-de-grandes-consumidores/. Aceso em 10 set 2024.

WWF. Crise hídrica de São Paulo é denunciada na ONU. 26 mar 2015. Disponível em: https://www.wwf.org.br/?44823/Crise-hdrica-de-So-Paulo--denunciada-na-ONU. Acesso 20 set 2024.

XIMENES, Elisa Fracioli et al. Gestao participativa de riscos de desastres: o sistema de alerta e alarme de base comunitaria do Cardinót, Nova Friburgo, RJ. 2017. Disponível em: https://ocs.ige.unicamp.br/ojs/sbgfa/article/view/2540. Acesso em: 08 out 2024.

ZANIRATO, Silvia Helena. Conservação da memória dos usos da água. In: Ribeiro, Wagner Costa (Org.). **Governança da Água no Brasil: uma visão interdisciplinar.** São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPQ, 2009.